

Modelos de Desarrollo y Políticas Educativas



Facultad de Educación

Especialización en Pedagogía
para la Docencia Universitaria

Teresa del Socorro Flórez Peña

 **FUNDACIÓN UNIVERSITARIA
DEL ÁREA ANDINA**
Personería Jurídica Res. 22215 Mineducación Dic. 9-83
Para personas con proyección

Bogotá **2012**

Fundación Universitaria del Área Andina, 2012
Título: Modelos de desarrollo y políticas educativas
Autor: Teresa del Socorro Flórez Peña
Primera Edición: Agosto de 2012.

Editor: Centro de educación a distancia.
Corrección de estilo: Martha Lucía Peñalosa Barriga.
Coordinación editorial: Rosa Fermina Garcia Cossio

ISBN (e-book): 978-958-8494-57-9

© Fundación Universitaria del Área Andina.
© Teresa del Socorro Flórez Peña. tflorez@areandina.edu.co

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra y su tratamiento o transmisión por cualquier medio o método sin autorización escrita de la Fundación Universitaria del Área Andina y sus autores.

Coordinación de Publicaciones
Fundación Universitaria del Área Andina
Calle 73 No.14-35, Bogotá, D.C. Colombia.
Telf.: (57-1) 3798510 ext. 1507
E-mail: publicaciones@areandina.edu.co
<http://www.areandina.edu.co>

Flórez Peña, Teresa del Socorro
Modelos de desarrollo y políticas educativas / Teresa del Socorro Flórez Peña. Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina, 2012.
62 p.: il. col.
Incluye referencias bibliográficas (p.).
Incluye índice.
ISBN (e-book): 978-958-8494-57-9
1. MODELOS DE DESARROLLO 2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

Catalogación de la publicación - Fundación Universitaria del Área Andina (Bogotá).

Diseño y diagramación:
Editorial Kimpres Ltda.
PBX: 413 6884
www.kimpres.com.co
Bogotá D.C. 2012

Contenido

1. Acerca de la noción de desarrollo y los modelos de desarrollo	
¿Qué es desarrollo?	5
¿Qué es un modelo de desarrollo?	5
Posturas de corte económico	5
La fase humana	5
Lo ambiental y lo local – conceptos unidos al desarrollo	5
2. Acerca de la noción de política y de las políticas públicas educativas	
El concepto de política como elemento de consecución del desarrollo	5
Sobre las políticas públicas	5
Política pública educativa	5
Sobre las políticas públicas educativas en educación superior	5
Panorama latinoamericano	5

Módulo de evaluación y sus estrategias en educación superior

“La evaluación debería servir para dialogar entre los profesores, entre ellos y los alumnos, entre la sociedad y la universidad, lo cual no significa que todos estemos de acuerdo y que tengamos que pensar lo mismo. Se trata de desarrollar un proceso de diálogo que busca comprender la realidad. Si la evaluación genera comprensión, desde la comprensión podemos mejorar”.

Miguel Ángel Santos Guerra



1. Acerca de la noción de desarrollo y los modelos de desarrollo

¿Qué es el desarrollo?

El primer concepto que debe tratarse es el de **Desarrollo** y la posición y matices que asume como basamento de los **Modelos de Desarrollo** que se han dado a lo largo de varias décadas.

Wolfgang Sachs (1996, p. 1) ilustra el nacimiento y desenvolvimiento de la concepción actual de desarrollo, la cual se formaliza en el discurso de posesión del presidente Truman, finalizada la segunda guerra. El presidente va más allá de las nominaciones manejadas hasta ese momento –desarrollo, subdesarrollo– bajo el argumento de que en cualquiera de ellas se evidencia vacío de algunas de las condiciones que deben existir para un ‘real desarrollo’, bien económicas, bien culturales, expresa que en ninguno de los estados hay plenitud de calidad de vida y bien estar de la sociedad.

Posteriormente – con mayor énfasis en la era humana del desarrollo (que será descrita y tratada posteriormente), organismos internacionales han promovido el cambio de nominación de país ‘subdesarrollado’ a país ‘en vías de desarrollo’ bajo el argumento de que todos los pueblos tienen algún grado de desarrollo y que están claramente diferenciadas las zonas del mundo en las cuales hay rangos, incluso menores, a los establecidos como de miseria, tal como ha sucedido históricamente en zonas del África Subsahariana. En este sentido, baste recoger la definición de Desarrollo de la ONU, como el mejoramiento sustancial de las condiciones sociales y materiales de los pueblos en el marco del respeto por sus valores culturales. (Cruz, 2010) Como se observa, esta definición suma a lo material y social, lo cultural como categoría que entraña identidad, diferencia, condición de grupo y que complejiza la teorización sobre cómo, cuándo, dónde –léase en qué entorno– y bajo qué condiciones un grupo social logra niveles de desarrollo deseables.

Si bien es cierto que desde el siglo XIX, las sociedades han pasado por diversos estadios de desarrollo, la mencionada fecha que alude al presidente Truman se ha establecido como el inicio oficial de la ‘**era del desarrollismo**’, en razón de lo cual se evidencian situaciones que matizan

las formas actuales de actuación y funcionamiento de los aparatos estatales y civiles, que pugnan por la responsabilidad y el cumplimiento de las funciones enmarcadas en derechos y deberes, entre las que se cuentan:

- La conformación y el papel de los actores sociales ha cambiado de manera sustancial,
- Los patrones de desarrollo de un país se definen de acuerdo con agendas de organismos internacionales que determinan los planes de gobierno y que ponen sobre la mesa las discusiones sobre soberanía y autonomía, de todo el país o de alguno de sus sectores sociales,
- Por la complejidad de las situaciones contemporáneas han ganado terreno las actuaciones de intermediación de organismos transnacionales que juegan diversos papeles de auditoría, veeduría, entre otros, en donde se conjugan las posibilidades del sector oficial con las del sector privado,
- Las naciones han apropiado el hecho de que se tienen diversos niveles de desarrollo, incluso en áreas diferenciales de su socio economía,
- Surgen tendencias socio económicas diferentes que combinan factores diferentes en búsqueda de determinados niveles de estabilidad.

El concepto de **Desarrollo** debe entenderse como un término multidimensional, holístico, integral, con profundas interrelaciones, no necesariamente contrarias, que exige una visión sistémica y sistemática. Esta condición pone distancia con la concepción de crecimiento que supone progresión o avance en una sola dirección que desconoce las intersecciones propias de las áreas involucradas en el todo.

“El concepto desarrollo no es en ningún caso una categoría ahistórica, sino que en cada momento y en cada sociedad ha significado – y significa – cosas diferentes; es más, en la actualidad el concepto desarrollo no implica la consecución de los mismos objetivos (de modernización de las estructuras económicas y de bienestar generalizado de la población) ni los mismos instrumentos (políticas económicas, acceso a los recursos, distribución de la riqueza...),...” ni para los intelectuales, ni para los partidos y gobiernos, ni para los diferentes actores comunes. (Instituto Catalán de Antropología, 1999, p. 85)

El **Desarrollo** como eje conceptual construido históricamente supone la comprensión de las características sociales, económicas, antropológicas, de cada momento de la historia, así como los fenómenos que acontecen, los paradigmas que fenecen y los que surgen, sus mecanismos de institucionalización, los discursos que se insertan en el tejido social, los actores intervinientes, y las formas de saber y poder que circulan. Como se observa, la complejidad del objetivo exige la definición de unidades de análisis que permitan el avance científico y el de los pueblos.

¿Qué es un modelo de desarrollo?

Un **Modelo de Desarrollo** o de Cambio, tal como lo expone Alejandro Acosta siguiendo la línea de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe CEPAL, se define como el conjunto de criterios y postulados que en cada momento (...) han sido definidos por las agencias y organizaciones internacionales como pauta para ser seguida en las políticas de desarrollo de los países en los cuales ejercen influencia. (1993, p. 37)

Ello supone que la apropiación de las líneas de política y su traducción en los planes de desarrollo regionales y nacionales implica un juego de interrelación de diversos factores, entre los que se cuentan:

- Exigencia de cumplimiento de metas en indicadores de corte internacionales, tales como el ingreso económico per cápita, los índices de desplazamiento, el respeto a los derechos humanos. Los organismos transnacionales hacen el seguimiento correspondiente, de tal manera que se ve afectada de manera inmediata la plataforma monetaria propia para el logro de programas y proyectos de las políticas públicas en cada uno de los sectores.
- Una tendencia ideológica que marca los planes de desarrollo en virtud de que incluye una imagen de sociedad, unos que apoyan y unos subsidiados, que se traduce en un juego de poder, no sólo en el ámbito político sino en el cultural, educativo, de salud. Todo ello conforma una estructura social que hace viable y sostenible el pensamiento vigente o el paso a una nueva visión que responda a necesidades de los grupos sociales que ostentan el poder, cualquiera que sea.
- Un grupo social que abandera el proyecto de sociedad que marca las definiciones de gobierno y las interrelaciones con otras esferas nacionales y externas, que determina espacios para el papel que juega cada actor social, que matiza las relaciones de poder y de política que se genera.
- Sectores civiles, de corte administrativo, que son los encargados de llevar a término las acciones definidas dentro del proyecto social, en sus niveles de ejecución medios y bajos y que son los afectados con los efectos de las acciones: es decir, que actúen como legítimos actores sociales.
- El trabajo bajo supuestos de linealidad o sistémicos, aspecto clave para definir un estilo de desarrollo. Por ejemplo, el hecho de considerar que la satisfacción de una necesidad es único medio para dar solución completa a la pobreza o que si se soluciona lo económico se logra ello, es radicalmente diferente a considerar que las condiciones de vida son com-

plejas, que tienen ramificaciones, que debe haber soluciones completas, lo que cambia el concepto de eficiencia y, por supuesto, las estrategias de desarrollo que se propongan.

Quiere decir entonces que un Modelo de Desarrollo se explicita en transiciones y transformaciones que requieren estructuras sociales en las cuales pueda asentarse y grupos portadores de la nueva propuesta ideológica; su concreción implica gestiones cuantitativas y cualitativas que afectan a todos los grupos sociales, puesto que cada uno cumple una función en virtud de la cual está subordinado al proyecto de sociedad. Reconocer esta evidencia resulta de vital importancia para adelantar un ejercicio administrativo, de gestión, en esta caso educativo acertado.

Es necesario entonces, tener claridad sobre el concepto de **imagen societal**, eje conceptual que determina un modelo de desarrollo y los objetivos ejecutivos y operativos que se propongan. Una imagen societal es una imagen de futuro de la sociedad, es el escenario al cual el grupo social quiere llegar, tal como se visualiza en un término no menor de 25 años (tiempo en el que se forma una generación), escenario que incluye visuales endógenas en conceptos como la cultura, la educación, la estratificación social, avance económico, y visuales exógenas o de relación con el entorno internacional próximo y remoto: los conglomerados, los acuerdos, las alianzas entre países han maximizado la cercanía a cualquier otra sociedad del mundo que se convierte en referente para asimilarse o para diferenciarse.

En el logro de esa imagen societal, del escenario posible – probable – deseable, juega un papel determinante el sistema educativo (CEPAL, 1979, p. 26), los valores que transmite, los roles que perpetúa o rompe, la autoimagen que crea y siembra en todos los que pasan por él, en un ejercicio claramente prospectivo, podría decirse que a nivel macro, es una clara muestra de un proyecto desarrollado bajo metodología prospectiva, en el que se piensa el futuro y se trabaja el presente para llegar a ese futuro deseado.

Posturas de corte económico

En el estudio de los modelos de desarrollo que han acogido a la humanidad, se notan dos grandes tendencias, que pasamos a estudiar ahora.

En la primera época se habla de **Posturas de Crecimiento Económico**. Tal como lo menciona el premio nobel Amartya Sen, son posturas

“influenciadas por la economía del crecimiento y sus valores subyacentes. Desde esta perspectiva, el desarrollo es esencialmente un proceso de crecimiento económico, una expansión acelerada y sostenida del Producto Bruto Interno per cápita, posiblemente con el requisito de que los frutos de esa expansión lleguen a todos los sectores de la población. Tenemos entonces una caracterización del desarrollo a través de un creci-

miento económico, posiblemente condicionado por un principio de distribución. Yo la llamo la noción opulenta del desarrollo” (2010, p.1).

Dentro de las escuelas de esta época encontramos:

La Escuela Clásica, de la mano del economista Adam Smith, planteó la riqueza monetaria como el valor fundamental y como bien que sólo puede ser transformado a través del trabajo del hombre, en tanto, como fuente inagotable de progreso si se considera la existencia perenne del hombre. Esta es una corriente liberal que recogió en la década de los 70 del siglo XIX el pensamiento de Alfred Marshall que propugnaba por la aplicación de la tecnología y los procesos de industrialización a todos los esquemas de producción ya previstos en las posturas de Smith. Esta teoría consideró la industrialización y la modernización como los procesos que posibilitaban el mejoramiento de la calidad de vida.

Esta postura perduró por más de cinco décadas y se afincó después de la recesión fruto de la Primera Guerra Mundial, al fin de la cual los países más afectados generaron procesos de industrialización, que permitieron fortalecer la noción de ‘crecimiento económico’ desde las conclusiones surgidas de la comparación con la prosperidad de los países que ya eran considerados potenciales mundiales. Esta propuesta se perpetuó hasta la década de los 30, en la cual ya se comenzaban a fructos de las inversiones de los sectores económicos más prósperos, lo cual también es un factor que influye para las turbulentas épocas que la humanidad presenció en la década de los 40 del siglo XX.

Se sucede luego la Segunda Guerra mundial con la consecuente recesión posterior que trajo como consecuencia una nueva reflexión sobre las fuentes de la riqueza, lo que hace surgir una nueva forma de pensamiento económico, llamada Modelo Neoclásico desarrollado por Robert Solow, una de las posturas económicas más puras que asume que el capital es homogéneo en cuanto que se deriva directamente de la acción de la mano de obra y que sus efectos no son influenciados por factores como la educación o la tecnología.

En esta postura los niveles de ingreso son directamente proporcionales a la acumulación de capital = ahorro, por ende, a mayor crecimiento de la población mayor posibilidad de aumentar la tasa de ahorro y mayores niveles de desarrollo. Esta ecuación es muy clara pero no da explicación a mayores niveles de desarrollo y calidad de vida logrados por pueblos y que no era posible atribuirlos a avances económicos, a este renglón no explicado se le llamó ‘el índice de ignorancia de los economistas’ luego llamado ‘residuo de Solow’.

En épocas actuales, los economistas siguen revisando y ajustando este Residuo hasta denominarlo Progreso técnico o Productividad Total de los Factores PTF, factor que depende de la existencia e interacción entre factores institucionales tan variados como aspectos macroeconómicos, conflictos sociales, organización del mercado, entre otros (Reyes, 2010, p. 347).

La postura neoclásica y, particularmente, el reconocimiento del Residuo de Solow, cuenta dentro de sus mayores aportes el haberse convertido en una plataforma para la discusión alrededor del capital humano y su relación con el crecimiento económico bajo tres enfoques principales: la educación como factor separado de la producción lo que evidencia la superación de los principios de la modernización basada en la industrialización; la fórmula del aprender – haciendo que deja sobre la mesa la posibilidad de existencia del margen de error en una labor y la combinación de condiciones de manufactura con otras de tipo intelectual; y la interacción entre tecnología, capital humano y economía como medios para el logro de mejores niveles de calidad de vida. Ello dio vida, al nacimiento de una nueva postura en la segunda mitad del siglo XX, la teoría del capital humano desarrollada por T. W. Schultz.

En este gran marco temporal, se han dado diversos esquemas de trabajo entre los que se cuentan:

Las Expectativas Crecientes, década de los 50, el avance de una nación se centra en el trabajo en variables como el crecimiento del PIB, el ingreso per cápita y la tasa de crecimiento de la población; la economía debe basarse en la producción de materias primas y bienes primarios y semielaborados para exportar con el objetivo de tener divisas para importar los bienes intermedios y de capital, con apoyo de inversión y préstamos extranjeros. Como reacción surgió la propuesta el crecimiento hacia adentro por sustitución de importaciones, de las Naciones Unidas, que comienza a establecer diferencia expresa entre crecimiento y desarrollo bajo la hipótesis de que siempre haya tendencia a la baja en el precio de la exportación y tendencia al incremento en el precio de la importación. Estos esquemas propiciaron un desarrollo rural mínimo, el asentamiento de una industria ineficiente, crecimiento del estado y freno a la iniciativa privada.

Por las críticas surgen modos de trabajo diferentes como el Crecimiento hacia afuera que propuso liberar las importaciones, bajar la intervención del gobierno y estimular las exportaciones. Como se evidencia por las descripciones, los modelos presentados se basan en aspectos claramente económicos, los estilos han sido de corte macro-económico.

Si se revisan estas descripciones, se observa que el desarrollo se dimensiona como una mejora en las tasas de crecimiento del producto interno de cada país - PIB y en los niveles de ingreso por habitante – el conocido ingreso per cápita – IPC. Estos son los dos primeros indicadores manejados para efectos de determinar niveles de desarrollo.

Este fenómeno del desarrollo y subdesarrollo fue ampliamente estudiado por Walt Whitman Rostow, en su obra *Las Etapas del crecimiento económico* que se conoce en 1960.

Los cuestionamientos hechos al economicismo abonan el terreno para entenderlo como medio para lograr el despliegue pleno de capacidades humanas – objeto real del desarrollo de un país, centro de proyectos planteados para satisfacer las necesidades mínimas de la población,

no como su vía óptima y única. Se propone entonces, la articulación entre la sociedad civil y los estados, la concertación entre actores nacionales que se sirven de la información y el conocimiento como insumos de una educación integral y de una precisión sobre el uso de los recursos y la movilización de fuerzas sociales existentes. (Villanueva, 1994)

Este panorama marcado por la incertidumbre frente al crecimiento económico, genera corrientes de pensamiento que permiten el nacimiento de organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC, el Pacto Andino y la Alianza para el Progreso, organismos de planificación a nivel nacional así como corporaciones de fomento a la producción, las reformas bancarias. Estos organismos fueron los responsables de la articulación de pensadores con grupos para desarrollar proyectos de todo orden: promoción rural, apoyo a la niñez, desarrollo educativo, nuevas modalidades de enseñanza, acercamiento a comunidades menos favorecidas, servicio de países desarrollos a menos desarrollados, superación de la pobreza y exclusión.

Cuando se acaba la etapa de desarrollo económico caracterizada por la industrialización dependiente de la tecnología y el financiamiento, la modernización evidente en la urbanización, el desarrollo de los sistemas de seguridad social y la figura del estado interventor, quedó como resultado en América Latina una estructura económica rígida, sociedades heterogéneas, capital privado surgido de la especulación y el rentismo, deuda externa, temas que se no se han superado en las décadas posteriores.

En la década de los 70, se da paso a una postura más general: el neoliberalismo que busca mejores opciones en las críticas previas pero conserva una idea reduccionista de desarrollo, apoyada por regímenes dictatoriales o pseudo – democráticos, especialmente en Latinoamérica.

Surge entonces un actor interesante en nuestro continente, el Centro de alternativas de Desarrollo CEP-AUR y la Fundación Dag Hammrskjold, que plantea la cultura y los estilos de desarrollo como categorías dependientes del diálogo entre necesidades, satisfactores y bienes económicos con prioridad de los dos iniciales. Ello está en contravía de la comprensión de los factores sociales como obstructores y no como generadores de cambio a través de los grupos societales que se proyectan.

Estas nuevas posturas, dejan al descubierto disyuntivas que son objeto de estudio permanente: el desarrollo integral del hombre vs la acumulación de capital como temas determinantes de asuntos económicos como la relación entre demanda y el consumo que debe involucrar aspectos éticos. Si se comienza a fortalecer la propuesta del desarrollo integral a escala humana, lo primero es el hombre y luego lo material, la principal riqueza de la sociedad es la gente y el capital social es lo determinante para el presente y futuro de la sociedad; se asegura la consideración de categorías como sentir bien estar, la participación, solidaridad, creación, libertad, todo desde la perspectiva humana.

Los modelos planteados dentro del esquema del crecimiento económico, tal como el neoliberal, aunque se han mantenido por décadas y han generado la instalación de centros de pensamiento en nuestros países, han fracasaron en términos de eficiencia, eficacia y efectividad: la experiencia nos muestra que la apertura de importaciones devastó el sector agrícola: los cultivos permanentes bajaron en 20% y los transitorios en un 40%. El sector industrial bajó en un 25%. La apertura bajo tratados de libre comercio generó una estructura absurda en donde los países importan más de lo que exporta y cubren la diferencia con crédito externo que no es posible pagar porque se ha duplicado y triplicado bajo la excusa de cumplir metas congruentes con intereses transnacionales. (Pallán, 2003, p. 10).

Al final de la década de los 70 y viendo el fracaso descrito, se plantea un nuevo modelo llamado el Nuevo Orden Económico Internacional NOEI que buscó reformar el esquema economicista bajo la premisa de que las variables asumen diversos valores en cada uno de los países porque ello depende de condiciones propias y ajenas como las tasas de empleo, la incursión de la tecnología, el uso o desaprovechamiento del medio ambiente, los sectores económicos prevalentes, la postura ideológica estatal, los niveles de apertura al entorno.

Lo anterior fue confirmado por los resultados de un "estudio hecho por el Banco Mundial en 192 países, en donde se llegó a la conclusión de que sólo el 16% del crecimiento correspondía al capital físico, en tanto que 20% procedía del capital natural, y no menos de 64% podía atribuirse al capital humano y social" (PNUD, 1996, p. 8), es decir, que hay factores claves para que el Crecimiento Económico apoye al Desarrollo Humano: propiciar la equidad, generar más y diversas oportunidades de empleo, permitir el acceso a bienes de producción, apoyar la estructura para que se haga un gasto social real y propiciar la igualdad de género. Estos son factores de corte económico que apoyados por otros como un buen gobierno con participación civil garantizan un mayor logro de los objetivos de desarrollo integral previstos. O la inversión en educación que puede dotar al ser humano de competencias para toda la vida, ello puede y debe considerarse un acierto, razón por la cual las líneas que han venido guiando las políticas educativas se encaminan en el orden de la desaparición de las tasas de analfabetismo alrededor del mundo.

Es interesante ver aquí, la propuesta que nos presenta Mario Bunge (1998, pp. 19-25) sobre la manera como debe verse y concebirse el 'desarrollo'. Dice él que encuentra concepciones de desarrollo, incompletas no por lo que dicen sino por lo que callan, cada una de ellas se funda sobre una concepción particular de la sociedad y del ser humano, que en realidad es analizable en cuatro subsistemas palpables en las siguientes concepciones:

- Biológica donde se piensa que el desarrollo es un aumento del bienestar y de la salud como resultado de mejoras en la nutrición, la vivienda, el ejercicio y en dimensiones similares. Corresponde a un punto de vista biologista preferida por los llamados higienistas.

- Economicista donde el desarrollo se identifica con un crecimiento económico que es igualado, en muchas ocasiones, a la industrialización. Es postulada por empresarios, economistas y políticos desarrollistas.
- Política donde el desarrollo consiste en la expansión de la libertad, es decir, en el afianzamiento de los derechos humanos y políticos. Esta postura es defendida por políticos neoliberales.
- Cultural donde el desarrollo se toma como el enriquecimiento de la cultura y la difusión de la educación, postura asumida por intelectuales y educadores.

Como se ve ninguna concepción puede darse a plenitud sin la presencia y correcto desenvolvimiento de las demás, de forma que el desarrollo auténtico y sostenido es integral, es decir, el objetivo es la Concepción Integral del Desarrollo.

La fase humana

Cuando el modelo económico comienza a mostrar agotamiento, aproximadamente a partir de la segunda mitad del siglo XX, se modulan movimientos que promueven la inserción del concepto de las necesidades del hombre en las estrategias de desarrollo.

Su inicial precursor fue el Club de Roma -think tank– organización de pensamiento formada por actores sociales que buscan la promoción de un crecimiento estable y sustentado de la humanidad, que llevan la bandera en los avances teóricos y prácticos en diferentes áreas de conocimiento.

Surgió en 1968, en Roma, cuando una centena de 35 científicos, políticos e investigadores, que provenían de 30 países distintos, se reúnen para hablar de los cambios que se estaban produciendo en el planeta por consecuencia de acciones humanas. Formaliza su existencia y acción dos años más tarde bajo la legislación suiza.

Este organismo constantemente publica informes de temas como: deterioro del medioambiente físico, crisis de las instituciones, burocratización, enajenación de la juventud, violencia, educación inadecuada, brecha creciente entre países pobres e industrializados, crecimiento urbano incontrolado, inseguridad en el empleo, satisfacción decreciente obtenida en el trabajo, impugnación de los valores de la sociedad, indiferencia ante la ley y el orden, inflación y disrupción monetaria, brecha creciente en los países entre ricos y pobres.

Para efectos del tema que nos ocupa, se destaca 'El Informe sobre los límites del crecimiento', dirigido por Dennis Meadows en 1972, que resultó del proyecto sobre la Condición Humana, iniciado en 1968; que considera el desarrollo como el "proceso que experimenta una sociedad para conseguir el bienestar de la población, relacionada de forma armónica con el entorno natural, consiguiendo así satisfacer las necesidades materiales y establecer bases para que

todo individuo pueda desplegar su potencial humano” (Martínez, 1995, p. 254), esta postura luego fue confirmada por informes posteriores de organismos como el Banco Mundial, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, CEPAL, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Los planteamientos expresos en el momento reviven las discusiones derivadas del Residuo de Solow y postulan que no se han logrado los objetivos de desarrollo previstos porque no se atiende a las necesidades básicas del recurso humano, razón por la cual surge un nuevo modelo que recibe el nombre de ‘Necesidades Básicas’ y postula que los macro cambios no se darán si la gente no vive en condiciones de calidad, estos planteamientos se concretaron en Latinoamérica en los programas denominados de ‘Asalto a la pobreza’.

Tal como se lee en las propuestas expresas de sus autores – sistematizadas por organismos como el PNUD, esta postura considera que las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. Además las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, son la manera o los medios utilizados para la satisfacción de dichas necesidades.

Las necesidades fundamentales son: subsistencia (salud, alimentación, etc.), protección (sistemas de seguridad y prevención, vivienda, etc.), afecto (familia, amistades, privacidad, etc.) entendimiento (educación, comunicación, etc.), participación (derechos, responsabilidades, trabajo, etc.), ocio (juegos, espectáculos) creación (habilidades, destrezas), identidad (grupos de referencia, sexualidad, valores), libertad (igualdad de derechos). Las necesidades no sólo deben entenderse como carencia sino como potencialidad porque motivan y movilizan a las personas. Mismos que deben entenderse como derechos inalienables del ser humano.

Todos los modelos que trabajan en esta línea, característicos del final del siglo XX, tienen una tendencia global, que pretende lograr un orden mundial en aspectos de gobernabilidad sobre bases democráticas, con apoyo en organismos locales que modula el poder de organismos supranacionales y garantiza el ajuste a las condiciones del entorno propio, y se plantean bajo tres situaciones problémicas de orden socio cultural: el elevado índice de crecimiento demográfico, la migración o desplazamiento a las grandes urbes y la coexistencia entre los diversos grupos de diferente condición social –ya sea racial, de género, de etnia, religiosa, entre otros.

En este contexto surge una de las posturas más revolucionarias, aceptadas y asumidas en todos los contextos, incluso en el educativo –actualmente hace parte de muchos currículos universitarios: el desarrollo sostenible o sostenido, planteado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (década del 70) sobre la base de la economía ecológica, otra de las grandes tendencias de la época actual, que pretende buenas relaciones entre los miembros de

la sociedad y el medio ambiente. Formalmente propuesto por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, en 1992, reflexiona sobre el acceso equitativo a los recursos, lo que plantea una diferencia sustancial con el calificativo de ambiental, lo ecológico especifica el papel del ser humano en medio de su entorno.

Esta postura pretende satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer las generaciones futuras. Se plantea como opuesto al tipo de desarrollo con impacto ecológico claramente irreversible y sugiere que el análisis y las decisiones económicas deben incluir los costos ambientales a diferentes niveles, ello se ha traducido en lugares que ya son comunes como el uso de tecnologías limpias, la filosofía de cero desperdicios, la apuesta por la energía renovable, el aprovechamiento de procesos de reciclaje a la usanza del Proyecto Zeri – Cero Emisiones, los proyectos de agricultura alternativa, la minimización de efectos nucleares, la lucha por la supervivencia a escala planetaria y regional

Finalmente, dentro de una tendencia participativa y fortaleciendo el esquema anterior, sobre la base de informes emitidos por las Naciones Unidas, la Fundación Dag Hammarskjöld postula un nuevo modelo y organiza una fundación llamada 'El otro desarrollo' o '**El desarrollo a escala humana**' que considera que esta categoría se refiere a personas y no a objetos, trabaja sobre la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales de corte existencial (como el ser, tener, hacer y estar) y de corte axiológico de subsistencia (como protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad) y sus correspondientes satisfactores (como alimentación, abrigo, educación...), generación de niveles crecientes de autodependencia y articulación de dualidades como naturaleza y tecnología, lo global con lo local, lo personal con lo social, planificación con autonomía, sociedad civil con estado; sobre la base de la diversidad y autonomía como motor para el desarrollo personal y comunitario.

Este nuevo paradigma tiene dos vertientes: una desde la llamada Mesa Redonda Norte – Sur pensada desde la problemática mundial por CEPAL de Chile, y otra pensada desde la comunidad y el desarrollo local por la Fundación Dag Hammarskjöld de Suecia; esta segunda fue formalmente propuesta en el año 90 por el PNUD junto con indicadores asociados que se explicarán en párrafos próximos y se acompaña por la política educativa universal conocida como 'Educación para Todos' que busca la formación de ciudadanos visionarios y humanistas, responsables y emprendedores, atentos a las oportunidades y con capacidad para afrontar cada situación.

Un ejemplo de la relación existente entre necesidades y satisfactores fue mostrada en la siguiente matriz que se contiene en el libro del Desarrollo a escala humana de Manfred Max-Neef (2006):

NECESIDADES SEGÚN CATEGORÍAS EXISTENCIALES				
NECESIDADES SEGÚN CATEGORÍAS AXIOLÓGICAS	SER	TENER	HACER	ESTAR
SUBSISTENCIA	Salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad	Alimentación, abrigo, trabajo	Alimentar, procrear, descansar, trabajar	Entorno vital, entorno social
PROTECCIÓN	Cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad	Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo	Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender	Contorno vital contorno social, morada
AFECTO	Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor	Amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas, jardines	Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar	Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro
ENTENDIMIENTO	Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad	Literatura, maestros, método, políticas educativas, políticas comunicacionales	Investigar, estudiar, experimentar, analizar, mediar, interpretar	Ámbitos de interacción formativa: educativas, agrupaciones, comunidades, familia
PARTICIPACIÓN	Adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor	Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo	Afiliarse, cooperar. Proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar. Acordar, opinar	Ámbitos de interacción participativa: asociaciones, iglesias, familia, comunidad
OCIO	Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad	Juegos, espectáculos, fiestas, calma	Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar	Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes

NECESIDADES SEGÚN CATEGORÍAS EXISTENCIALES				
NECESIDADES SEGÚN CATEGORÍAS AXIOLÓGICAS	SER	TENER	HACER	ESTAR
CREACIÓN	Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad	Habilidades, destrezas, método, trabajo	Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar	Ámbitos de producción y retroalimentación, talleres, grupos, espacios de expresión, libertad temporal
IDENTIDAD	Pertenencia, coherencia, diferencia, autoestima, asertividad	Símbolos, lenguaje, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria, histórica, trabajo	Comprometerse, integrarse, confundirse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer	Socio-ritmos, entornos de cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas
LIBERTAD	Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia	Igualdad de derechos	Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar	Plasticidad, espacio-temporal

Nota aclaratoria por el autor: SER: atributos personales o colectivos. TENER: instituciones, normas, mecanismos, herramientas. HACER: acciones personales o colectivas. ESTAR: espacios y ambientes.

En cuanto se refiere a las necesidades y los satisfactores es necesario aclarar que los postuladores de esta teoría dicen:

"las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables, y son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades... lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales sino los satisfactores de esas necesidades" (CEPAUR, FUNDACIÓN DAG HAMMRSKJOLD, 1986, p. 27).

De lo anterior se desprende que se proponga no hablar de la pobreza, en el sentido económico, sino de pobrezas en virtud de que las carencias en cualquiera de estos satisfactores, supone ya una deficiencia. Esta postura fue sistematizada para América Latina en trabajo conjunto con el Centro de Alternativas de Desarrollo CEPAUR de Chile.

Manfred Maxneef, vocero reconocido de esta propuesta, dice que

"integrar la realización armónica de necesidades humanas en el proceso de desarrollo significa la oportunidad de que las personas puedan vivir ese desarrollo desde sus comienzos, dando origen así a un desarrollo sano, autodependiente y participativo, capaz de crear los fundamentos para un orden en el que se pueda conciliar el crecimiento económico, la solidaridad social y el crecimiento de las personas y de toda persona". (ZARAMA, 1998, p. 274)

Es decir, que el desarrollo humano es diferente al desarrollo de recursos humanos: el primero se refiere a la capacidad humana con objetivo final de vida y el segundo a la capacidad productiva como medio para la producción y la riqueza.

De acuerdo con ese modelo y tal como se había empezado a describir, Max-Neef construye una matriz básica con nueve necesidades básicas (una décima, la búsqueda de la trascendencia, en un inicio le pareció demasiado osada, según sus palabras), conectadas axiológicamente con cuatro categorías de satisfacción de necesidades. Las nueve necesidades fundamentales son: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Las cuatro categorías correspondientes al nivel de las satisfacciones son: ser, tener, hacer e interacción.

El desarrollo humano, según el PNUD, apunta a la potenciación humana desde dos áreas: la formación de las potencias humanas o sea su capacidad para avanzar en diversas actividades y el uso que la gente dé a esas capacidades adquiridas. Este nuevo paradigma de desarrollo tiene seis dimensiones fundamentales: equidad con respecto a oportunidades no sólo en el ingreso, sustentabilidad, productividad, potenciación (empowerment), cooperación en aspectos sociales y culturales y los niveles de seguridad.

En párrafos anteriores se mencionaron nuevos indicadores que han sistematizado la postura humana y que entran fortalecer los ya existentes y derivados de las posturas economicistas: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que está compuesto de los logros de la capacidad humana en tres indicadores: longevidad o vida larga y saludable – esperanza de vida al nacer, nivel educacional expresa en tasas de alfabetización de población adulta combinada con la tasa de matrícula en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria y nivel de vida decoroso que se muestra en el ingreso – PIB per cápita en dólares.

Su valor máximo es 1 cuando logra objetivos definidos en cada uno de los indicadores: nivel de vida de 85 años, acceso a la enseñanza para todos los habitantes y acceso a bienes necesarios para un buen vivir; de la combinación de las calificaciones se obtiene un promedio y la diferencia con respecto al valor máximo establecido se constituye en la meta que el país debe cubrir. Desde el primer momento en que hizo su aparición, en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1990, el IDH ha venido afinándose como indicador con aspectos como considerar las disparidades entre grupos diferenciados de un mismo país y considerar la distribución del ingreso de cada país.

En el año 2010, específicamente en el Informe de desarrollo Humano emitido por la ONU a través del PNUD, y denominado La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano, se presentan tres nuevos indicadores: IDH ajustado por la Desigualdad IDH-D, el Índice de Desigualdad de Género IDG y el Índice de Pobreza Multidimensional IP que son nuevas formas de medición que complejizan los análisis en temas críticos como la sostenibilidad, al desigualdad y el empoderamiento de los grupos humanos.

En el IDH-D la desigualdad se establece en la distribución de salud, educación e ingresos. En el IDG se trabaja sobre las tasas de mortalidad materna y la representación femenina en las instancias gubernamentales. En el IPM se trabaja sobre las privaciones en las dimensiones del IDH; salud, educación y niveles de vida.

Los postulados que soportan el paradigma en la fase humana del desarrollo siguen siendo indiscutibles, tal como lo menciona Amartya Sen en los apartes introductorios del Informe de Desarrollo Humano del año 2010: "Veinte años después (de la emisión del primer Informe de Desarrollo Humano – nota fuera de texto original), la brillantez conceptual y la importancia del paradigma original del desarrollo humano siguen siendo indiscutibles. Existe un consenso casi universal sobre la imposibilidad de medir el éxito de un país o el bienestar de un individuo únicamente a partir de su ingreso. Si bien el ingreso es fundamental, ya que sin recursos cualquier avance es difícil de lograr, también debemos tomar en cuenta si la gente puede llevar una vida saludable y prolongada, si tiene oportunidad de recibir educación y si es libre de aplicar sus conocimientos y talentos para configurar su propio destino." (Sen, 2010, p.2) Sea como sea, esta tendencia aporta poner al ser humano, con todas sus capacidades y potencialidades, en el centro del análisis.

Y con esta afirmación, son consecuentes documentos de todo orden que han sido emitidos, como 'Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990' presentado en Jomtien, Tailandia en la 'Conferencia Mundial sobre la educación para todos', Declaración sobre la Educación en América Latina y el Caribe PROMEDLAC IV dado en 1991 por la Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental.

La propuesta de 'Educación para Todos', ya mencionada, ha tenido efectos en varios sentidos, entre ellos, consensos de voluntades expresadas, ánimo de procesos de reforma por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que por haber realizado estudios diagnósticos en algunos países, los han generalizado y por ser agentes de ajuste estructurales, de promulgación de políticas económicas y de establecimiento de condiciones crediticias, tienen clara influencia en los gobiernos en cuanto se refiere a la formulación e implementación de políticas educativas.

En esta línea, La Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo en los documentos elaborados para Colombia sigue por esta misma línea y postula el Desarrollo

"como un proceso de llegar a ser mejores, o de tener más en niveles superiores, es decir, como un desarrollo gradual del hombre que le permita liberar a plenitud todas las posibilidades innatas", el simplemente tener más cosas sólo hace referencia a la dimensión económica, el ser mejores "implica el aumento simultáneo de nuestros conocimientos y capacidades racionales, volitivas y estéticas" (1995, p. 52).

La Comisión plantea como indicadores del desarrollo aspectos como: saber de cada quien; tener posibilidades, conocimientos y recursos científicos, tecnológicos, económicos, entre otros; tener altos niveles de alfabetización; tener alto porcentaje de preparados para muy diversas ocupaciones laborales.

Todo este movimiento se afianza en la Cumbre del Milenio del 2000, donde se fijaron siete objetivos que la comunidad internacional debe cumplir con meta pactada al 2015, en un claro plan contra la pobreza, sus causas y manifestaciones. Luego, el año siguiente, se añadió un octavo objetivo:

- Obj. 1: Erradicar la pobreza externa y el hambre
- Obj. 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Obj. 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
- Obj. 4: Reducir la mortalidad infantil
- Obj. 5: Mejorar la salud materna
- Obj. 6: Combatir el VIH / SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Obj. 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Obj. 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo..

Estos objetivos son planteados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE sobre la base de los acuerdos y resoluciones de la ONU entre el 90 y el 95 y que se plasman en el Informe del 96 *Shaping the 21st century: The contribution of development cooperation*. En reuniones del 99, Miche Camdeses, Director del FMI, los llama los compromisos para un desarrollo sostenible y en el documento *Un mundo mejor para todos: Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, Kofi Annan – Secretario General de la ONU, Donald Johnston – Secretario General de la OCDE y James Wolfensohn – Presidente de Banco Mundial los ponen como marco para sus políticas y su evaluación y los incluyen en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

Los Foros Mundiales sobre la Educación, plantearon que para el 2015 todos los niños tuvieran educación primaria puesto la educación y capacidad profesional es un arma crucial para combatir la pobreza, los estudios muestran que la enseñanza primaria ofrece mayor rentabilidad – entre 11 y más del 30% - que la inversión en capital físico, sobre todo en el caso del género femenino.

A este respecto, se deben recordar los planteamientos del nobel Amartya Sen, en su documento *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI* (2003):

“El reconocimiento del papel que desempeñan las cualidades humanas como motor del crecimiento económico no nos aclara cuál es la meta del mismo. Si, en último término, el objetivo fuera propagar la libertad del hombre para vivir una existencia digna, entonces el papel del crecimiento económico consistiría en proporcionar mayores oportunidades en esta dirección y debería integrarse en una comprensión más básica del proceso de desarrollo.

En consecuencia, la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas.

El alcance de esta cuestión no se reduce a la fundamentación teórica del desarrollo; sus connotaciones prácticas han de plasmarse en el terreno de la política estatal. Si bien la prosperidad económica y una situación demográfica favorable fomentan el bienestar y la libertad de una sociedad, no deja de ser cierto que una mayor educación, prevención y atención de la salud, y otros factores similares afectan las auténticas libertades de que disfruta la población. Estos “avances sociales” deben considerarse como parte del “desarrollo”, dado que nos procuran una existencia más prolongada, libre y fructífera, además de estimular la productividad o el crecimiento económico.

La interpretación tradicional del concepto de “capital humano” tiende a concentrarse en la segunda función que desempeña la ampliación de las capacidades del ser humano, es decir, la de generar ingresos. Y aunque este aspecto no deja de ser importante, a los ingresos habremos de añadir los beneficios y ventajas de tipo “directo” o primario. Dicha ampliación es de naturaleza adicional y acumulativa en vez de una alternativa a la actual noción de “capital humano”. El proceso de desarrollo no es independiente de la ampliación de las capacidades del ser humano, dada la importancia de ésta última a nivel intrínseco e instrumental”.

Es decir, que la discusión mayor en la actualidad es el reto de conciliar las posturas de corte económico –con sus indicadores típicos como el IPC, con las posturas de corte humano– con sus indicadores típicos como el IDH. En la última década más que generarse nuevos conceptos o vislumbrarse nuevas generaciones en el tratamiento del concepto y los modelos de desarrollo, se evidencian precisiones y conceptos circundantes cuya relación e interacción es cada vez más clara y decisiva.

Lo ambiental y lo local – Conceptos unidos al desarrollo

Tal como se ha rescatado en Informes de Desarrollo mundial y nacional, de países de todos los continentes, el carácter actual del desarrollo también se debate entre dos polos: la Economía de Frontera que asume la inagotabilidad de los recursos sin ningún tipo de responsabilidad en su manejo con tal de lograr los objetivos de internacionalización planteados (lo que es apoyado por los pactos de libre comercio que se han abierto paso entre diversos países) y la Ecología Profunda – según términos acuñados por los ambientalistas actuales - que asume la conservación a toda costa.

Estas propuestas se han ido gradualmente desarrollando y combinando en busca de la armonía del medio ambiente con los elementos biológicos, económicos, sociales y políticos, y allí se enraiza parte de la discusión de la sostenibilidad, porque las teorías económicas nunca consideraron el uso de los recursos desde esta óptica, sino como recursos infinitos en maleabilidad.

El quid está en el que lo meramente biológico encuentre puntos de articulación con lo económico, lo social y lo político:

- con lo económico, bajo la comprensión de que los recursos naturales constituyen riqueza que puede ser tasada en igualdad de condiciones que los bienes producidos y patentados y que los recursos humanos,
- con lo social, por el sentido de pertenencia y de patrimonio que representa para una sociedad, el contar con una serie de razas y de variedades que normalmente están íntimamente unidas a las condiciones culturales del grupo, de sobrevivencia y de tradición oral y escrita, como pasa con las especies nativas y los grupos indígenas en cualquiera de los países sur y centro americanos,

- con lo político, de manera que se generen mayores posibilidades de discursos comunes sobre temas de interés común entre quienes hacen parte de la esfera estatal y quienes hacen parte de la esfera civil.

Dado que el mundo intenta lograr consensos y manejar agendas más neutrales, hay un llamado expreso a que los economistas piensen y actúen en torno a planteamientos integradores que faciliten la sostenibilidad del desarrollo en todas sus dimensiones.

Sin ir a la discusión conceptual entre desarrollo sostenible y desarrollo económico, podría suponerse – a partir de las evidencias - que el desarrollo sostenible es más comprehensivo y profundo que el crecimiento económico, incluso más integrador que el concepto de desarrollo económico, en tanto que el segundo alude estrictamente a factores cuantitativos, aquél implica no sólo crecimiento económico, sino además, un cambio cualitativo, materializado en la mejora de la calidad de vida de la población, mejores y mayores accesos al ingreso, a educación, salud, vivienda y a lo que llamamos desarrollo social, incluso a partir de un capital puramente natural.

En la situación actual, la responsabilidad deja de ser de un solo país en tanto que en el aspecto ambiental el planeta tierra es uno solo, y por lo tanto, formado de países interdependientes, lo que reivindica la necesidad de buscar estrategias y políticas conjuntas que garanticen la sustentabilidad del planeta.

En este sentido se ha acuñado el término de modernización ecológica que se refiere a desarrollar criterios prácticos que puedan indicar cómo tomar decisiones en cuanto a políticas de desarrollo, de tal manera que se genere una discusión en doble sentido: los impactos de la economía en la ecología y los efectos de la degradación ecológica sobre la economía, estudiando los motivos políticos y económicos que guían las políticas actuales, qué clase de sustentabilidad se persigue y qué crecimiento sustentable es posible teniendo en cuenta las limitaciones y oportunidades actuales.

Tal como lo rescatan algunos autores: La relación entre la economía y el ambientalismo ha originado diferentes posiciones. En general, las posiciones liberales han percibido la protección ambiental como un impedimento para el crecimiento; pero también han sido dominantes las posiciones que consideran que hay fronteras impuestas por la naturaleza, el ecologismo extremo, el crecimiento económico lento o el no crecimiento. Sin embargo, es evidente que desde los años ochenta, todas estas opiniones han cedido a la noción de un nuevo medio ambientalismo. Este declara que es posible el crecimiento económico junto a la protección ambiental mediante la reconciliación entre la ecología y la economía de mercado. En la actualidad, la mayoría de las estrategias del desarrollo sustentable han adherido a esta filosofía que responde a la competitividad, des - regularización política y a los mecanismos del mercado internacional. El medio ambiente impacta a la economía mediante la incorporación de nuevos requerimientos de eficiencia, conservación y renovabilidad energética y material.

En las recientes décadas hasta el presente, la inserción de los temas ecológicos en la economía de mercados se ha convertido en una de las estrategias políticas preferidas de gobiernos, organizaciones no gubernamentales, profesionales y también de muchas empresas; se ha visto el valor de la dimensión ambiental en términos de mercado y ganancias, lo que se ha llamado la 'ecologización de la economía'.

De otro lado, el concepto de local implica una connotación socio-territorial que pasa a definirse como un ámbito comprendido por un proceso de desarrollo en curso, en general cuando este proceso está pensado, planeado, promovido o inducido. Normalmente, cuando se habla de desarrollo local se hace referencia, habitualmente, a procesos de desarrollo que ocurren en espacios subnacionales, en la mayoría de los casos tales espacios son municipales o microrregionales.

Otra definición o implicación, aunque no siempre explícitamente reconocida, del concepto de local es la inmersa en la idea de comunidad. El desarrollo local, en cierto modo, "cambia la generalización abstracta de una sociedad global configurada a semejanza del Estado por las particularidades concretas de las múltiples minorías sociales que pueden generar ... (endógenamente) futuros alternativos para la colectividad y, sobre todo, anticipar tales futuros en experiencias presentes" (De Franco, 2000).

En este sentido y para los temas que nos ocupan en este módulo, es necesario precisar que el desarrollo local "produce" comunidades o crea un contexto donde se manifiesta un sentido de comunidad, desligando comunidad de sociedad, es decir, que tiene caracteres específicos, congruentes o no con los de la sociedad en la que se encuentra radicada. Ahora bien, se dice que una comunidad se desarrolla cuando convierte en dinámicas sus potencialidades, cuando desenvuelve sus posibilidades, da continuidad a una tendencia, o pone en marcha un programa heredado: cuando vuelve dinámica una potencialidad.

Si vemos las mismas posturas económicas que estábamos revisando en lecciones previas, plantean dentro de sus teorías la posibilidad de una nueva organización económica que responda a las exigencias de cambio estructural y que explore las potencialidades locales promoviendo la distribución del progreso técnico y productivo. Las visiones humanas del desarrollo pretenden fomentar un tipo de crecimiento económico que aproveche con mayor eficacia los recursos endógenos existentes en una zona determinada, tanto para crear empresas como para mejorar la calidad de vida de la población allí residente, contribuyendo así a la superación de la pobreza.

A ello se une el hecho de que la globalización apunta hacia lo local no sólo por los motivos económicos – por el ánimo de explotar los recursos propios y únicamente existentes en una región, sino también por necesidades derivadas de la creciente importancia atribuida a la diferenciación entre localidades como mercados y como ámbitos productivos capaces de articularse en redes.

En términos culturales, también se ha evidenciado un aumento de la diferenciación y de las complejidades, en vez de reforzar únicamente las uniformidades, en este marco las identidades propias vuelven más importantes en un mundo donde disminuyen las barreras espaciales. Ello implica la presencia de personas y organismos con visiones que no sólo contemplan el punto de vista económico, ni las exigencias y las posibilidades del mercado, sino la necesidad de configurar el poder local y políticas públicas desde la formación de identidades socioculturales locales, como totalidades sistémicas, como espacios de vivencia integral.

En este sentido surge la nominación 'Desarrollo Local Integrado y Sostenible' como definición amplia de varios tipos de procesos de desarrollo local, asumida por actores de ámbito local en Latinoamérica, desde la década de los 90. Actualmente la utilizan tanto aquellos que continúan enfatizando el factor económico, como aquellos que tienen una visión más sistémica y humana del proceso de desarrollo.

2. Acerca de la noción de política y de las políticas públicas educativas

El concepto de política como elemento de consecución del desarrollo

El término '**política**' proviene del vocablo *polis* que significa ciudad y, por lo tanto, su origen nos advierte que se trata de relaciones entre seres humanos que se manifiestan dentro del marco de una sociedad organizada.

Para los antiguos la política es el estudio de la vida de los hombres asentada en una estructura que es la constitución de la ciudad. El hombre antiguo - como lo definió Aristóteles - es un "Animal Cívico o Animal Social". El animal es también social pero sólo el hombre es político, su esencia es vivir insertado en el organismo social que constituye la polis, la ciudad, lo que se constituye en una necesidad natural

Se evidencian variaciones de pensamiento en las diversas épocas: para los griegos la política se inclinaba a darle trascendencia a los factores ético y estético dentro de la actividad general de los ciudadanos; en la época medieval, estuvo ligada a la concepción teológica del mundo y de la vida colocando en la escala más alta los valores de carácter religioso; en el período comprendido entre las dos guerras mundiales, la política era la expresión de la "voluntad de poderío" que debía condensarse en nacionalismos exaltados; en la época actual, bajo el influjo del Marxismo, la política se pretende atar al principio de que los sistemas sociales se determinan por las fuerzas del mercado y modos de producción.

La idea de política supone lo público, la acción y el discurso público, pero el desenvolvimiento histórico va asociando diversas posibilidades como el ejercicio del voto, la democracia para distribución de recursos escasos que ostentan una triple condición: bienes públicos, derechos fundamentales y garantías constitucionales como la educación.

Frente a una gama tan variada de conceptos en torno al significado del fenómeno político, quizás haya razón de considerar la política como principio de la vida humana en sociedad.



Los pensadores actuales han optado por establecer que la política es la ciencia de la constitución y de la conducta ciudad-estado. La política ocupa prácticamente la cúspide de la jerarquía porque su objeto, la ciudad – estado, engloba toda la organización social. Todo grupo humano para subsistir tiene necesidad de un jefe, cuya autoridad se acepta y en cuyas decisiones tomadas a su nombre el grupo se reconoce. La subordinación de los grupos humanos a una autoridad suprema que decide del derecho y dispone de la fuerza es un hecho universal. Algo tan naturalmente humano que “el vivir juntos organizadamente” siempre se ha hecho bajo una autoridad. La autoridad política es la que detenta el supremo poder de una sociedad política. Tiene el poder y la fuerza para imponerlo a sus subordinados. La autoridad se impone a los individuos y grupos de la sociedad como un hecho o como un derecho, pero se impone sin más.

La política es en su sentido más originario e integrativo, un ejercicio de cooperación antes que de lucha, a condición de que se entienda que se encuentra al servicio de la vida en general, de la vida humana tanto como de la vida en general sobre el planeta, esto es, que su sentido íntegro consiste en hacer cada vez más posible a la vida (Maldonado, 2005, p. 20-22).

Es decir, que hay dos acepciones diferentes, de origen inglés ambas: ‘politics’ que se refiere a la lucha por el poder gubernamental desde las posturas de partidos políticos por lo que el objeto de estudio son las fuerzas políticas, elecciones, instituciones gubernamentales y parlamentarias; ‘policy’ que indica una directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptado; se traduce como el término política seguido por un adjetivo (agrícola, ambiental, educativa). Es a este último que se hace referencia aquí.

Pero a cualquiera de las dos acepciones se encuentran vinculados conceptos claves como el de poder y de estado, ejes de la teoría de estudiosos del tema como Norberto Bobbio, y otros más como gobierno, territorio, nación. En cualquiera de los dos sentidos, las relaciones de por y saber, objeto de teorías críticas como la de Michael Foucault, signan de manera indeleble, la discusión y generan espacios de tensión entre las posibilidades que se le asignan a los ámbitos sociales. Este es uno de los puntos que marcan las tendencias de pensamiento epistemológico actuales.

Sobre las Políticas Públicas

La Política Pública es la forma de concreción en cada uno de los países de las posturas y lineamientos de un modelo de desarrollo por el cual se haya optado. Para ello, es necesario partir de la noción de Política, para luego adentrarse en los conceptos de Política Pública y, desde luego, en la Política Educativa que es el ámbito específico que nos interesa.

Los teóricos comentan que existen dos perspectivas en el estudio de las políticas públicas. Una descriptiva que repasa la formulación, implementación, análisis y evaluación de las de-

cisiones y mecanismos que se adoptan en un sistema político. Otra teórica que interpreta las políticas públicas como el resultado de las interacciones entre el Estado y la sociedad, identifica relaciones de poder y cambios de comportamiento producto de los ajustes entre grupos de interés. Ninguna de las dos perspectivas debe desecharse.

“La **Política Pública** se puede entender como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 1999, p. 57).

De lo anterior cabe resaltar algunos aspectos:

- No es una decisión aislada sino un conjunto de tomas de posición e iniciativas de acción que involucran una o varias instituciones estatales que se suman dentro del régimen político.
- Las respuestas del Estado implican no una sino varias decisiones que se pueden dar de manera secuencial o simultánea, son decisiones que surgen del ejecutivo, se formalizan a través de normativas o documentos de aceptación general o nacional y se traducen en programas y proyectos, de diverso alcance, pero en deseable interrelación.
- La puesta en marcha de los planes, programas y proyectos supone el apoyo de los actores que implementan la política, en primera instancia en el aparato gubernamental y luego, en los sectores civiles, de manera que la problemática se vuelva manejable, tal como lo menciona Vargas.
- Las políticas responden a situaciones socialmente problemáticas, aquellas que la sociedad entiende como relevantes y de necesaria atención inmediata, diferentes a los problemas sociales, que rebasan la capacidad de atención del Estado en un periodo de gobierno y que suponen acciones continuadas desde varios regímenes.

A partir de estas definiciones se puede considerar que hay cuatro elementos centrales que permitan identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso. Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman parcial o totalmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático. Para que exista el Estado no basta la presencia de las condiciones objetivas que definen un Estado: un territorio, una población y una autoridad. El Estado, en su concepción moderna, corresponde a un proceso cultural e ideal por medio del cual la idea de un poder no individualizado se concreta históricamente.

De acuerdo con lo que nos presenta Carlos Salazar Vargas las políticas públicas siguen un proceso de vida que tiene las siguientes etapas:

- Origen que surge de la percepción de los problemas sociales existentes por parte de los diversos actores sociales, su dimensión y su gravedad;
- Formulación, fase en la que se da una presión nacional o desde organismos internacionales, sobre el Estado para que dichas situaciones se consideren objetivamente problemáticas y se propongan respuestas a ellas, es decir, se formulen políticas públicas. (Salazar, 1999, pp. 42-43) En este momento del proceso juega la llamada Racionalidad Política referida a la negociación y los acuerdos entre los actores que detentan el poder de acuerdo con patrones internacionales y el proyecto político propio. Parte de esta etapa, la constituye la emisión de normatividad que acerque el plan político y brinde bases para su implementación.
- Ejecución en donde se materializan las decisiones tomadas a partir de la normativa o de los documentos directrices de implementación, se involucran diversos sectores, particularmente de la Administración Pública. Aquí, la Racionalidad se vuelve Técnica para ver los programas y proyectos según facilidad de acción y disponibilidad de recursos de todo orden.
- La evaluación y el análisis del proceso que se ha desarrollado hasta el momento, ejercicio que puede tener como resultante dos tipos de acciones: reformular las decisiones de formulación e implementación o continuar con el curso planteado. En cualquiera de los dos casos, se ha hecho corriente la presentación de Informes de rendición de cuentas para ver rendimiento de los recursos asignados. La rendición de cuentas se hace de cara a la sociedad civil. (VARGAS, 1999, p. 58)

Desde luego, no toda política pública cubre todo el proceso, en algunos casos se llega sólo hasta la formulación desde la esfera política por el influjo de los actores administrativos o sociales que pueden asumir posiciones de seguimiento a la propuesta, de apatía frente a la misma o puede optar por la manifestación de inconformidad. Ello demuestra que para que la policy se dé es necesario un juego legítimo en la politics.

Si se analiza el Ciclo de vida descrito, se observa la existencia de tres componentes fundamentales en una política pública: uno de Predicción porque siempre se tiene un futuro deseado como referente, otro de Decisión desde las esferas estatal y civil y otro de Acción que es el que marca la diferencia porque la política no se implementa si no hay acción, sin este elemento el asunto queda en discurso político.

Es decir que a pesar de que se habla de política como decisiones y cursos de acción, toda acción es considerada parte de política pública, inclusive el silencio frente a una problemática, porque las políticas públicas están consideradas en la actualidad como la única forma de comunicación del Estado y la sociedad. (Salazar, 1999, p. 194) Lo que sucede es que cuando no hay una respuesta por parte del aparato estatal, frente a situaciones determinadas, la respuesta que se necesita se genera desde otro sector, valga mencionar el auge de ONGs.

A partir de esta sugestiva hipótesis, los actores sociales cobran inusitada importancia en el tratamiento del tema de políticas, especialmente las redes y comunidades de políticas públicas que recogen los comportamientos de los actores que hacen parte del mapa político –entendido como campo de participación y decisión-, la manera como hacen alianzas y los intereses que defienden. Este tema es base para las lecciones de implementación y análisis de políticas y de actores sociales.

Las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas.

Veamos con mayor detenimiento algunos de los ítems implicados en esta definición:

- Patrones más o menos estables: en el estudio que se hace de los comportamientos en la formulación e implementación de las políticas públicas, se pueden encontrar comportamientos más o menos permanentes en el tiempo, las orientaciones de los actores se van configurando no en uno o dos años sino en lustros y décadas, de forma que se configuran corrientes desde las cuales se van caracterizando las posturas de los participantes en los procesos; desde luego, son más o menos estables porque de acuerdo con las propuestas que se generen y los intereses que se evidencien, las orientaciones pueden o no variar, pueden o no generarse alianzas.
- Relaciones sociales que se dan en virtud de las posibilidades de interacción existentes, relaciones que en este momento son amplias dadas las interacciones sin barreras geográficas y espacio temporales, en virtud de lo cual es posible ver apoyo de actores nacionales o transnacionales a iniciativas en el mismo país o en otro diferente o a nivel transnacional, como sucede con los movimientos verdes o aquellos en pro de derechos humanos.
- Son el contexto del proceso, es decir, que como cada actor viene con toda su carga de cultura, pensamiento, identidad e intereses, la participación no es neutra, por ello representa la línea de base de la cual debe partir la discusión, los acuerdos y las previsiones de implementación de la política.

Legitimidad y poder

Se suman a este panorama, dos nociones básicas, la legitimidad y el poder, que entran en juego en el conocimiento, la puesta en común y las posibilidades prácticas de implementación de la política.

La toma de decisiones y de posición dependen de la ideología reinante que, junto con la tradición, se convierten en móviles de actuación personal y grupal, de lo cual se deriva la importancia que cobra "el concepto de **legitimidad** que tiene que ver con la aceptación social, por lo cual se puede decir que ella remite en últimas a los discursos que explican y justifican el ejercicio del poder y eso es lo que muchos autores denominan como las ideologías políticas" (Vargas, 1999, p. 19). Quiere decir esto que el poder puede ejercerse a través del uso de medios coercitivos o contando con disposición de los subordinados a la obediencia, disposición que se da por el reconocimiento del otro a mandar, el reconocimiento de la legitimidad de sus acciones lo que cambia el poder por autoridad para manejar la dominación política.

Hay dos asuntos problemáticos en el orden de la legitimación:

- Uno surge cuando las objetivaciones de orden institucional deben transmitirse a las nuevas generaciones; al llegar a ese punto, el carácter auto-evidente de las instituciones ya no puede mantenerse por medio de los propios recuerdos y habituaciones del individuo, la unidad de la historia y la biografía se quiebra y para volver a hacerla válida se requieren explicaciones y justificaciones de los elementos de la tradición. Este proceso de explicar y justificar constituye la legitimación.
- El segundo cuando se considera que hay dos tipos de legitimación en cuanto se refiere a la administración pública que deben ser conciliados: una de onda larga derivada de la aceptación al sistema político reinante a través del proceso electoral y otra de onda corta derivada de la eficacia en la prestación de los servicios derivados de la política implementada.

La legitimación explica el orden institucional porque hace claro que se conoce la norma, su significado y los imperativos prácticos derivados, en otras palabras, la legitimación no es sólo cuestión de valores sino que siempre implica conocimiento, la legitimación no sólo indica al individuo por qué debe realizar una acción y no otra sino que también muestra por qué las cosas son lo que son, es decir, que el conocimiento precede a los valores en la legitimación de las instituciones.

Los puntos neurálgicos, los ejes de los planes de desarrollo y las estrategias que se proponen para su logro, entran en conflicto permanente en virtud de que se supone que deben representar la conciencia individual y la colectiva lo que posibilita que ellas legitimen las propuestas cuando las comprenden e interpretan como adecuadas según la vida cotidiana.

El **poder**, según Weber, es la probabilidad de imponer la voluntad en una relación social, muy aparte del fundamento de esa probabilidad y de la resistencia que se genere. Puesto que esta definición es un poco amplia, el mismo autor, enfatizó la definición de dominación que hace referencia al fundamento de la probabilidad o sea al tipo de legitimidad y a los mecanismos ideológicos y administrativos utilizados para hacer real la dominación. Para algunos pensa-

dores, los que defienden la teoría del intercambio, el poder está dado como la contraparte de la dependencia, poder que se fomenta en cuanto más necesario sea el estamento que lo detenta para conseguir determinados recursos y suplir determinadas necesidades del grupo dependiente. Otras corrientes de corte marxista, afirman que el poder tiene orígenes estructurales, se concreta en el Estado y en determinadas instituciones y se evidencia en las relaciones económicas establecidas entre los grupos menos y más favorecidos.

Política pública educativa

La política pública educativa o política educativa simplemente, es la intervención del Estado en asuntos y temas educativos del país. Esta intervención se realiza por medio de la organización de modelos educativos y configuración política del Estado con vistas a la educación. La intervención está siempre ligada a una determinada ideología que siga ese grupo, ideología que se deriva de un régimen que evidencia una cosmovisión – en algún grado científica y en algún grado no científica – que engendra determinados niveles de seguridad, según sean transmitidos por sus proponentes.

Cada política de la educación requiere su aval ideológico, por ello, por ejemplo, la Cuba de Fidel Castro necesita del marxismo, mientras que Norteamérica se vale del liberalismo. En el encabezamiento de toda política educativa se plantea una cosmovisión o manera de organizar simbólicamente todo cuanto hay o que imaginamos que hay. La política educativa decidida se vuelve inteligible, como un todo, desde la cosmovisión que la preside.

La conciencia de la manera como debe traducirse la ideología en el terreno educativo se traduce en un currículo o en unas líneas de recorrido tecnológico que evidencia propósitos o intenciones. Los proyectos político-económicos de la educación – una Ley de Educación, supongamos - son propuestas que se desea que sean legitimadas por la ciudadanía aunque sean difícilmente descriptibles con precisión por el exceso de variables lo cual genera dificultades mayores a la hora de la evaluación. Esto explica que cuando sube al poder del gobierno un nuevo partido político es costumbre cambiar las leyes de educación o como mínimo su interpretación mediante nuevas normas. Un proyecto de educación se objetiva en una Ley y en normativa derivada.

Tomando como referencia las posturas de Myriam Henao en su libro 'Políticas públicas y universidad', las políticas públicas educativas se pueden conceptualizar desde perspectivas descriptivas o teóricas.

Desde la primera, la perspectiva descriptiva, la política pública educativa se entiende a partir de decisiones y mecanismos que se adoptan, es decir que se basa en reglamentos y programas gubernamentales producto de las decisiones de autoridad de un sistema político, en este sentido, puede traducirse en normas, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas,

acuerdos no escritos, esta política pública educativa se hace tangible en Colombia, en leyes como la 30, la 115, la 715; en resoluciones específicas de calidad como las que rigen para el logro de registros calificados y/o acreditaciones de alta calidad e las diversas áreas del conocimiento; en decisiones que tome la autoridad sobre tutelas interpuestas por estudiantes – docentes – padres de familias o en respuestas judiciales a procesos de tipo disciplinar o administrativo.

Desde esta óptica, la política pública educativa es un proceso en el cual se crean unos mecanismos y estrategias para solucionar un problema que afecta a un grupo específico de la población o a la población en general, proceso en el que intervienen diferentes actores, pero es el estado el que define y toma la decisión sobre la política.

En este ámbito se evidencian con claridad los aspectos generales de conceptualización de una política pública:

- se establece el problema que afecta a la población, de acuerdo con los patrones y demandas internacionales, con las banderas del gobierno de turno, con las necesidades sentidas más urgentes, bien generales o diferenciales para cada nivel educativo.
- hay intervención de diversos sectores, actores promotores, opositores, de presión: el estado mismo que pugna por un proyecto, la comunidad internacional que presiona para que la propuesta sea congruente con las agendas de educación internacional, la comunidad académica que plantea un papel cuestionador, los padres de familia que ejercen una especie de presión muda, la sociedad que reclama un papel decidido de parte del egresado del sistema.
- el estado toma la decisión porque es el actor que formula la política y que tiene la posibilidad de generar mecanismos diversos para que los planes, programas y proyectos se lleven a término
- la forma expresa de esta política pública, la normatividad, se convierte también en mecanismo para buscar la legitimidad de las acciones públicas estatales, con un agravante, y es que las posibilidades de implementación de la norma, depende de la conjugación de acciones desde varios actores que en nuestros países latinoamericanos – más en unos que en otros – juegan posiciones fuertes, en alta medida por el cambio en los sistemas estatales que se está viviendo en la década actual, hacia sistemas de izquierda que permiten la oxigenación de sindicatos y formas de expresión organizadas.

Desde el punto de vista teórico, las políticas públicas educativas se explican a partir de las relaciones entre la sociedad y el estado, en el proceso de deliberación de las mismas. En esta postura se interpreta la política como resultado de interacciones en las que se evidencian relaciones de poder, cambios que se producen en el comportamiento de los actores intervinientes y, por tanto, en la toma de decisiones.

En este proceso tienen incidencia factores sociales, políticos, económicos que afectan la orientación de las decisiones del estado. Tal como lo plantean estudiosos, radicales en algunos y de poder, de los ajustes entre los grupos de interés – corporativos o pluralistas, de la hegemonía de una élite – tradicional o modernizante... Es decir, que el asunto se plantea como un ajuste de tensiones entre los actores incluidos – afectados o no – con posibilidad de recibir efectos inmediatos y mediatos.

Es necesario considerar las dos posturas previas para configurar adecuadamente la política pública educativa, dada la altísima complejidad del sector educativo, de los problemas que se generan en él, de su amplísimo radio de acción y de lo difusivo de sus acciones.

Una vez que se generan los acuerdos a nivel macro, se generan proyectos educativos en donde confluyen las posturas mencionadas, se evidencian en planes y programas y se concretan en estrategias complejas.

Sobre las políticas públicas educativas en educación superior

La universidad (en nominación universal) es una institución social, es un actor social portador de posturas políticas y académicas determinadas en virtud de tres condiciones que le caracterizan esencialmente:

- el cultivo del saber entendido como producción de conocimientos y su difusión, en los más diversos saberes, instrumentales, filosóficos, disciplinares, lo que le da una condición histórica porque juega un papel en el momento y contexto en el que se desenvuelva. Es una institución con voz propia, podría decirse que su papel se traduce en ser el cerebro de la sociedad, por ello, ponerla al servicio de cualquier otro sector social es reducirla: suponer que sólo está para formar cuadros laborales es un reduccionismo.
- el sentido crítico que mueve su quehacer y que permite que se geste y se necesite un ejercicio permanente de confrontación de ideas dentro del ámbito universitario y con el resto de la sociedad,
- la formación y el quehacer pedagógico que no se agota en un área disciplinar - su actividad por esencia, la labor socrática, la suma de actores en la conformación de comunidad académica que ubica a todos los participantes en el plano del aprendizaje.

Siguiendo a Carlos Pallán (2003, p. 2), podemos establecer que en la época contemporánea el nivel científico determina el carácter de la universidad, porque el nivel significa que la institución se constituye en centro de creación y difusión de ciencia y aporta a la sociedad lo que nadie más da: conocimiento de nivel superior, pieza clave para desarrollo actual y para la adaptación a la ideología cambiante.

Estas notas esenciales definen el sentido de la universidad y le hacen un campo problémico y problemático que reclama, tal como lo aseveraban y vivían los clásicos, la aceptación de la autonomía del conocimiento, la autonomía científica que clama por ser respaldada por el estado y protegida de toda posible intervención que parcialice su desarrollo investigativo; un ejercicio apolítico e imparcial frente a los requerimientos de las prácticas profesionales; y la garantía de la existencia del pensamiento reflexivo, de la formación filosófica y epistemológica como base de cualquier ciencia y como fundamento de las ciencias sociales.

Pero más allá de ello, la universidad asume formas de actuación específica, sobre todo en la contemporaneidad de nuestras sociedades. Su papel puede oscilar entre el servicio a los intereses del estado y de una clase social, con las prácticas académicas orientadas a ese fin y con un menor grado de autonomía que le conceden un rol instrumental, o puede trabajar de manera más holgada, con más autonomía en la asunción de saberes, en sus procesos académico administrativos que conducen a que goce de fuentes de financiamiento a proyectos de investigación, que el permiten pronunciarse sobre el mercado de trabajo o hacer propuestas frente a problemas sociales.

En cada país el papel de las universidades se especifica de acuerdo con el papel del estado y los modelos de integración nacional, en cada país tienen un matiz y se desarrollan de manera diferente. Sin embargo, dos rasgos, autonomía y libertad, expresan lo sustancial de la universidad, así deja de ser la cima de un sistema educativo para convertirse en el núcleo científico – filosófico de la cultura de un país. Pero esta homogénea propuesta de base se diluye cuando se plantean las funciones sustantivas, allí se puede encontrar un amplio abanico en donde se incluyen la función de la investigación, la de la preparación profesional académica, producción de conocimiento técnico, la de formación general, la de contribución a la comprensión cultural: cada institución puede dar peso específico diverso a cada función lo que se traduce en una definición funcional de la universidad.

Ello nos lleva a considerar que no se le ha pensado desde su condición y funcionalidad de cara al sistema social sino desde sus funciones operativas en función de las exigencias externas por lo general con matiz de urgencia, los esfuerzos se han agotado en reconocerla y representarla, en identificar su sistema de relaciones internas y su cultura lo que se traduce en acciones para mejorar sus procesos y procedimientos a la usanza de una máquina y como tal, sin posibilidad de cambio; las relaciones implícitas en el binomio poder – saber sólo juegan cuando se trata de plantear una posición de oposición al estado, de resto se desconocen y se sigue jugando bajo esquemas de dirección vertical que no aportan a la implantación de un sentido prospectivo. De esta forma se van fortaleciendo roles: la política educativa como un espacio de distribución de funciones en un ejercicio contractualista, la universidad como un ente obediente, estado como una oficina de concertación, evaluación y distribución de competencias.

Vale la pena traer a colación la metáfora de la universidad como cerebro de la sociedad y de la docencia, investigación y extensión como los dos hemisferios y el cuerpo caloso que los conecta, los dos primeros realizan funciones diferentes pero están interconectados, uno se sirve de la información del otro y se retroalimentan por la función de la extensión.

En las dos últimas décadas, la importancia de la educación superior ha sido destacada en diversos eventos, en ellos se ha confirmado la urgencia de que exista y se fortalezca un sistema de educación superior que posibilite la generación de una masa crítica de personas calificadas y cultas, el intercambio de conocimientos, la cooperación internacional y la producción de nuevas tecnologías que brinden oportunidades para generar un desarrollo endógeno y sostenible que acorte las diferencias con los países industrializados. (UNESCO, 1998, p. 10)

Según las declaraciones de los años 1995 y 1998 y la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, cuyo trabajo se recoge en el documento "La educación encierra un tesoro" hay tres líneas de política que deben considerarse en la Educación Superior de cara al mundo contemporáneo, a sus tendencias y a sus exigencias: la pertinencia, la calidad y la internacionalización.

- La Pertinencia en relación con el papel que juega en el sistema, la respuesta a las expectativas de la sociedad, la provisión de soluciones para los problemas sociales, la búsqueda de la equidad en el acceso al sistema, la formación de un egresado que se desempeñe adecuadamente y fortalezca el sector empresarial y productivo, el cuidado de altos principios éticos y la formación personal y profesional de cada uno de los actores intervinientes. La pertinencia es una condición que se perpetúa en cada una de las ofertas del sistema: de pregrado o posgrado, presenciales o a distancia, formales o de educación continua, por lo cual el sistema mismo ha recreado otros mecanismos para asegurar mayor cobertura y mejor acercamiento, como los procesos de formación por ciclos propedéuticos, el acortamiento de los tiempos de estudio y la homologación de títulos, que asumen diversas formas en los países europeos, norteamericanos y latinoamericanos. En consecuencia, la pertinencia es una de las condiciones comunes en los procesos de evaluación de la calidad universitaria vigentes en todos nuestros países.
- La Calidad no sólo en las funciones sustantivas, ya conocidas, sino también en los aspectos adjetivos y de apoyo, en cuanto que se conforme un todo que responda adecuadamente a las expectativas planteadas. La línea de la calidad es una de las líneas de política educativa con mayores desarrollos propios. Es una filosofía que surge de la empresa y que se adhiere al sistema educativo para adjetivarlo según esquemas de evaluación y mejoramiento de la misma. Son reconocidos en el mundo algunos como las normas ICONTEC en su versión para educación, el Modelo EFQM, los sistemas de acreditación de la calidad que se manejan desde los organismos nacionales creados para tal fin de

tal manera que se puede acceder a la certificación nacional o internacional, la existencia de organismos colegiados –como las Juntas nacionales de rectores- que dirigen la educación de las naciones. Es una preocupación actual, permanente y evidente en el sistema educativo universitario.

- La Internacionalización que surge como fruto de los procesos de globalización y reflejo del carácter mundial del aprendizaje y la investigación. Este ejercicio de cooperación tiene objetivos claros entre los que se cuentan el intento de invertir el proceso de decadencia de las instituciones universitarias en los países menos desarrollados evidenciando y potenciando las ventajas de su existencia y de su aprovechamiento, en orden a lograr una libre circulación de ideas. La internacionalización se ha hecho visible a través de prácticas como el perfeccionamiento de convenios de movilidad –entiéndase intercambios, pasantías, visitas- para directivos, estudiantes y docentes, la generación de redes de conocimiento para la producción del mismo en toda disciplina, el fortalecimiento de la doble titulación, el énfasis en mayores desarrollos en saberes instrumentales como la informática y los idiomas. La cooperación internacional se convierte en punto de unión con el exterior, la investigación se transforma en vía para planteamiento de programas de desarrollo, formulación de políticas, formación de recursos y solución de problemas sociales, es decir, se convierten en medio para contribuir a un desarrollo humano sostenible en medio de políticas de calidad y pertinencia.

Todas estas posturas se recogen en la caracterización de la educación, y particularmente de la educación superior, como proyecto político encaminado a la formación de hombres nuevos para nueva sociedad, como proceso de humanización del hombre y formación del ciudadano, como inversión social y como servicio público de carácter cultural en el marco de la autonomía, como derecho fundamental y como garantía constitucional de dichos derechos.

Si la educación es un proyecto político debe buscar el fortalecimiento de la identidad y multipluralidad cultural, el desarrollo de la investigación como medio para la reinversión en las propias necesidades, la reorientación del proceso enseñanza – aprendizaje hacia el aprendizaje en el marco de la autonomía que es otra de las líneas de pensamiento que signan el momento actual, el estudiante como centro de acción, la formación epistemológica y técnica de las disciplinas, el rescate de la formación integral, la respuesta a las necesidades de flexibilidad, la incorporación de las nuevas tecnologías, todo ello como medio para que responda al proyecto de nación que lo sostiene.

La educación como proyecto político elimina las posibilidades de la neutralidad, sugiere caminos de acción y exige asumir una posición definida frente a las polémicas ideológicas y las posibilidades técnicas, supone que juega un papel determinado como centro de saber y de pensamiento crítico, supone que forma los cuadros directivos, los ejecutivos y los niveles siguientes con el mismo grado de efectividad y de sentido de país.

Unido a esta apuesta, se generan líneas de acción centradas en el fortalecimiento de vínculos con otros niveles de enseñanza, centros de innovación y el sector laboral; en la diversificación de oferta que se centra más en la región y la ciudad región y menos en apuestas puramente profesionales; en el mayor acceso y desarrollo de estrategias educativas no convencionales; en la puesta en marcha de planes de proyección social y desarrollo de investigaciones que tengan a la educación superior como objeto de indagación y sujeto de la propuesta.

Ello supone una fortísima plataforma en las áreas de Organización y Gestión, caracterizada por: mayor descentralización en la atención de renglones propios del funcionamiento del sector, planeación estratégica y prospectiva como mecanismo para lograr pertinencia, fortalecimiento administrativo y funcional, agrupación de programas en ciclos básicos y especializados, esquemas organizacionales más planos, gestión por procesos y cumplimiento de metas y atención renovada al grupo humano y al bienestar laboral.

Panorama Latinoamericano

En América Latina los sistemas educativos de tercer nivel han sufrido grandes cambios que han pasado de posturas tradicionales a otras de avanzada, con mayor claridad desde la mitad del siglo XX.

Inicialmente se desarrolló a plenitud el Sistema Educativo Tradicional, en medio del cual se presentaron situaciones cuya complejidad tiene dos fuentes básicas: la constante extrapolación de propuestas de cambio y la concepción de cualquier propuesta como válida en orden a cambiar dicho sistema que se entendía como un sistema de distribución social del conocimiento según el cual la masa global de la población tenía acceso sólo a un mínimo de enseñanza básica que garantizaba la homogeneidad cultural, mientras que una élite accedía a las expresiones más elaboradas y al dominio de los instrumentos que permitían cierto nivel de creación de conocimiento.

Como la operación fundamental era la reproducción del conocimiento y de los modelos para acercarse a él, la didáctica se basaba en la repetición y la observación; el maestro aparecía como la figura central del proceso de aprendizaje, presentaba los conocimientos cuya autoridad legitimaba y el estudiante entraba a formar parte de un grupo selecto con los conocimientos teóricos suficientes para desempeñarse en los cuerpos directivos empresariales.

En las décadas previas al 80 se pasa de un sistema histórico de exclusión educacional de grandes masas a uno de expansión de oportunidades educativas con gran oferta y demanda lo que baja la calidad: hay una sobre educación de los recursos.

En este tiempo la universidad representó un ámbito importante para la incorporación de los grupos sociales a los modelos de desarrollo. Por una parte, la formación de cuadros profe-

sionales y técnicos fue requisito y prioridad para los proyectos nacionales de modernización en medio de la industrialización creciente y la expansión financiera. Por otro lado, la oferta de educación superior representó un recurso político fundamental en el logro de legitimidad con respecto a los sectores sociales en consolidación y que demandaban vías reales de participación. Esto permitió la consolidación del sistema y el ingreso de nuevos grupos sociales.

En la década de los 80, se dio una notable baja del manejo económico y la posibilidad de gasto en educación pero aumentó la educación privada; de acuerdo con el Informe sobre la situación social en el mundo, emitido por la ONU en 1989, se dio una disminución del gasto en educación en América Latina en la primera mitad de la década de 14% lo que continuó hasta el inicio de la década de los 90.

La CEPAL llamó a la década de los 80, década perdida o de aprendizaje doloroso. El retroceso económico por la baja en el gasto público, afectó la educación y generó mayores dificultades para entrar al mercado laboral. Se evidenció un deterioro en la calidad docente, los medios educativos, la infraestructura física y una solicitud mayor en el sector público. Se mantuvo la cobertura pero con una tasa del 20% de repitencia con estrategias como dar prioridad a poblaciones más vulnerables, racionalizar el ejercicio administrativo y coordinar la atención a la salud y la alimentaria. En términos generales se dieron importantes logros cuantitativos y pocos en eficiencia, profesionalización del docente, calidad y equidad y el reconocimiento de la necesidad de decisiones a largo plazo.

En Colombia, en este lapso se generaron movimientos educativos y pedagógicos que tuvieron matices políticos como respuesta a contextos socio históricos determinados y que avivan la discusión sobre el papel de la educación –particularmente de la educación superior- en la modernidad y del intelectual de la educación vs el profesional de la educación, lo que va unido a aquellas condiciones de cobertura, calidad, eficiencia, que ya han sido mencionadas, tal como lo menciona Mario Díaz Villa en su libro 'El campo intelectual de la educación' (1993, p. 28).

El inicio de la década de los 90 sorprendió a los sistemas educativos con las siguientes repercusiones:

- Estancamiento o disminución del incremento de la matrícula
- Aumento en la deserción y no retención de los estudiantes por la dedicación al trabajo implicando gastos inocuos en las instituciones
- Graduados con baja calidad
- Aumento de analfabetización funcional
- Desfase entre lo que se enseña y el contexto de avance
- Deterioro de condiciones socio-económicas del personal docente, pluriempleados y con baja calidad
- Bajos niveles en procesos investigativos

- Surge educación privada con programas de excelencia, costosos, que crean educación elitista y contribuyen al fortalecimiento de clases, patrocinando la forma de sociedad dual coherente con políticas neoliberales.
- Fue evidente un desfase entre expansión de matrícula universitaria y la oferta de empleos profesionales.

A raíz de los problemas diagnosticados, las reformas presentes en América Latina en las *décadas* de los 80 a 2000 se rigieron por los siguientes ejes que se tradujeron en reformas globales de los sistemas educativos:

- sustitución del sistema centralizado y burocrático asociado con el financiamiento incrementalista conjugado con el cobro de servicios como forma de ahorro para cubrir las necesidades por esquemas descentralizados
- limitación de la matrícula en el sector público
- implantación de mecanismos y sistemas centralizados de evaluación de la calidad de la educación y de la producción científica
- asociación del financiamiento con la definición de metas y conformas de evaluación de desempeño
- y dos medidas claves para superar los problemas detectados en la región: evaluación como instrumento correctivo y selectivo, y autonomía, con la consecuente conclusión de la necesidad y posibilidad de que tanto el sector privado como el público sean evaluados - sobre todo lo último supone un interesante ejercicio
- Reducción del gasto público, descentralización, privatización y ajuste fiscal.
- Atención a las necesidades básicas de aprendizaje, focalización y calidad de la educación, derivado ello de las Conferencias mundiales de educación para todos, como las de Jomtien y Dakar, años 1990 y 2000
- Descentralización financiera y administrativa y centralización pedagógica, plasmado de clara manera en el 'Consenso de Washington, elaborado por los 7 países más ricos del mundo, donde se soporta la aceptación de los currículos nacionales, los estándares internacionales y la evaluación de competencias.
- Participación comunitaria y desempeño laboral, como respuesta a la necesidad del encuentro entre el sistema científico – tecnológico y el productivo, la evaluación masiva y permanente para brindar atención específica a determinados sectores.

Se notan en ello dos tendencias: La primera se mueve sobre los ejes de la educación primaria, preescolar, la alfabetización de jóvenes y adultos, la profesionalización del ejercicio docente, la modernización de la gestión de los sistemas educativos y la propuesta de línea de largo alcance. La segunda, que suma algunos ejes más, la vinculación educación – democracia y el vínculo entre educación secundaria y el mundo del trabajo, la importancia de la financiación educativa y la modernización de las estrategias pedagógicas utilizadas; junto con la atención a la educación superior en cuanto tiene que ver con su calidad y la de sus docentes, su pertinencia y el desarrollo de procesos investigativos.

Específicamente para educación superior, los planes de acción regionales han contemplado tres líneas de acción generales: reconocer el carácter sistémico de los problemas de la educación superior, extender sus servicios a todos los sectores desprotegidos, conjugar el proceso de extensión con la excelencia y la pertinencia de la oferta académica, con acciones como lograr la transformación de la construcción de los saberes, fortalecimiento de redes, formación de postgrados colaborativos, creación de centros regionales de ciencia y tecnología.

Bibliografía

- Acosta, Alejandro. (1993) Modelos de cambio y contexto internacional. Módulo 1. CINDE
- Bobbio, Norberto (1989) Por una teoría general de la política. México, Fondo de cultura económica.
- Bunge, Mario (1998). Ciencia, técnica y desarrollo. México, Hermes
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (1979) Educación, imágenes y estilos de desarrollo. Cuadernos de la CEPAL. No. 31. Chile
- CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (1998) Declaración mundial sobre la educación superior. Paris
- Cruz Barreiro, Ivonne. (2010) Cátedra UNESCO de Sostenibilidad. En http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall_01.php?numapartat=5&id=209&numopcn=1. Fecha de consulta: enero de 2012
- De Franco, Augusto. (2000) ¿Por qué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible? En Revista Instituciones y Desarrollo N° 6. Publicación del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Ver <http://www.iigov.org>
- Díaz Villa, Mario. (1993) *El campo intelectual de la educación*. Cali, Textos Universitarios. Universidad del Valle
- Gutiérrez Garza, Esthela. De las teorías de desarrollo al desarrollo sustentable. Instituto de investigaciones sociales Universidad Nacional. En Revista Ingenierías. Abril – junio 2008, vol XI, No. 39, pp. 21- 35
- Henao, Myriam (1999) Políticas públicas y universidad. Bogotá, Corcas ed
- Ibarra, Pedro y Unceta, Koldo. (2001) Ensayos sobre desarrollo humano. Barcelona: Icaria editorial, s.a.
- INSTITUTO CATALÁN DE ANTROPOLOGÍA (1999) Los límites del desarrollo. Modelos rotos y modelos por construir en América Latina y África. Barcelona, Victor Breton, Francisco García y Alberto Roca editores
- Kauffer Michel, Edith. (2010) Las políticas públicas: algunos apuntes generales. ECOSUR En <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>.
- Maldonado, Carlos Eduardo. (2005) Pensar la Política. Universidad Libre, Facultad de Filosofía.
- Martínez, J. et al. (1995) Economía Mundial. Madrid, Mc Graw Hill
- Max-Neef, Manfred. (2006) Desarrollo a escala humana. Montevideo, Ed. Nordan comunidad

- MISIÓN CIENCIA, EDUCACIÓN Y DESARROLLO (1995). Colombia al filo de la oportunidad. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional
- Pallán Figueroa, Carlos. (2003) Algunas reflexiones sobre los modelos de planeación para el desarrollo de la educación superior en América Latina. En Memorias Seminario 'Prospectiva, planeación, entornos regionales y tecnológicos en la educación superior'. Bogotá
- PNUD. (2010) Informes sobre el desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. New York, Ediciones Mundiprensa
- PNUD. Informes sobre desarrollo humano 1990 a 2009. New York, Ediciones Mundiprensa
- Rama, Germán. (1985) Educación, participación y estilos de desarrollo. Buenos Aires, Kapelusz, Biblioteca de Cultura Pedagógica. Director Juan Carlos Tedesco. Serie Educación y sociedad
- Reyes Bernal, José. El Residuo de Solow revisado. En Revista de Economía Institucional, Universidad Externado de Colombia. vol. 12, n.º 23, segundo semestre/2010, pp. 347-361
- Sachs, Wolfgang. (1996) Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder, USA
- Salazar Vargas, Carlos. (1999) Las políticas públicas. Bogotá, Javegraf
- Sen, Amartya. (2003) Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En http://personal.us.es/ezamora/Docencia_archivos/Teorias%20del%20desarrollo%20siglo%20XX1-amartya%20sen.pdf. Fecha de consulta: 27 de enero de 2011
- Sen, Amartya. (2010) Informe sobre desarrollo humano 2010. Resumen PNUD. New York, Ediciones Mundiprensa
- Sen, Amartya. (2010). La cultura como base del desarrollo contemporáneo Extraído de Diálogo, UNESCO. Pág 1. En http://www.fidamerica.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_305.pdf, Fecha de consulta: enero 2012
- Vargas Velásquez, Alejo. (1999) Notas sobre el estado y las políticas públicas. Bogotá, Almudena Editores
- Villanueva Valverde, Ricardo. (1994) La educación en la encrucijada del desarrollo. En Revista Iberoamericana de desarrollo, NO. 7, OEI
- Whitman Rostow, Walt. (1960) Las Etapas del crecimiento económico. En <http://www.economia48.com/spa/d/etapas-del-crecimiento-economico-las/etapas-del-crecimiento-economico-las.htm>. Fecha de consulta: enero 2012
- Weber, Max. (1969) Economía y sociedad. México, Fondo de cultura económica.
- Welsh, Thomas y MCGINN, Noel (2001) Hacia una metodología de análisis de los grupos de interés. México, Centro de estudios educativos
- Zarama Vásquez, Germán (1998) Cultura, evaluación y ciudad: actores sociales. En IDEP III Encuentro de investigación, educación y desarrollo pedagógico en el DC: un balance internacional, Bogotá, Gente Nueva editorial