

# *La políticas educativas:* **condición para el desarrollo social**



Teresa Flórez Peña\*

Una de las preocupaciones mayores de diversos pueblos, de organismos internacionales, entes gubernamentales y no gubernamentales, economistas, estudiosos de la dinámica social, ha sido poder determinar, lo más acertadamente posible, los factores que, organizados bajo diversas formas ideológicas, determinan el desarrollo de una nación, el incremento en los índices de la calidad de vida de sus habitantes y, por supuesto, las posibilidades de desempeñar un papel destacado—entiéndase competitivo— en las interrelaciones de diversos órdenes que se presentan entre países y entre bloques continentales, conformados en los últimos tiempos gracias a una clara tendencia de trabajar sobre alianzas estratégicas.

La evolución histórica de las sociedades ha traído como consecuencia el hecho de que se cuestione la postura que asegura que el desarrollo económico es la fuente y el motor del progreso de una sociedad; de tal forma que ya es reconocido, por aquellos que establecen las directrices generales de las políticas, por quienes deben formular planes y proyectos y, en consecuencia, por los encargados de llevar las acciones a término, que dicho desarrollo económico es solo un medio para que la sociedad progrese, y que un motor decisivo es el factor educativo, especialmente referido a la cualificación del factor humano, que para las sociedades que no se han adentrado en la era postindustrial (por lo menos no de manera absoluta) resulta ser el elemento de confianza básico con el

\* Licenciada en Preescolar, Universidad San Buenaventura, Bogotá (Colombia). Licenciada en Administración y Supervisión Educativa, Universidad de La Sabana, Bogotá (Colombia). Especialista en Prospectiva y Estrategia Organizacional, Universidad de La Sabana. Investigadora auxiliar en la Línea de Educación y Desarrollo en la Maestría en Educación de la Universidad de La Sabana

vechamiento de posibilidades. El término es equívoco y polisémico, porque se refiere al mismo tiempo a un estado y a un proceso, sincronía y diacronía, lo que posibilita su aplicación en muy diversos ámbitos (regionales, del ser humano, social, económico, en psicología ...).

El concepto de desarrollo debe ser entendido en su dimensión de sustentable, que establece una clara diferencia con el hecho de entenderlo como crecimiento solamente, porque este último supone una progresión ilimitada, la posibilidad de expandir los horizontes dado el desconocimiento de las limitaciones sistémicas o el pensar que todas serán superadas de alguna manera. El nuevo concepto aporta en dos sentidos: reconoce límites o umbrales que, partiendo de un sentido sistémico previo, si se pasan pueden generar situaciones de crisis, e invita a tener en cuenta las dimensiones internas y las externas influyentes en dichas situaciones.

También debe entenderse como un fenómeno multifacético, en el sentido de desarrollo y de subdesarrollo, como una dualidad cuyos términos se implican mutuamente. Además, como término multidimensional, holístico, global, integral, con profundas interrelaciones, no necesariamente contrarias, que exige una visión sinérgica. Sumado a lo anterior, cabe recordar que esta noción de desarrollo necesita responder a específicos contenidos éticos: pluralismo, reconocimiento de modelos posibles, responsabilidad, integridad, el ser humano como valor primero, solidaridad entre personas, pueblos y generaciones.

El concepto de desarrollo surgió unido al esfuerzo político por hacer que unos países

salieran de un estado menos avanzado que otros, denominado de “subdesarrollo”. Desde hace más de cuatro décadas el mundo se encuentra metido en la era del desarrollo, en razón de lo cual muchos actores han cambiado sus roles (por ejemplo, los trabajadores libres pasaron a ser consumidores y asalariados), los gobiernos han establecido diversas prioridades, se han fortalecido organismos interinstitucionales como apoyo para la gestión nacional, se ha creado cierta conciencia de aceptación de que se es un país desarrollado o subdesarrollado o en vías de desarrollo (expresión más afortunada), es decir, que se pertenece a una sociedad del centro o de la periferia. Esta noción se ha convertido en una visión de vida que impregna todos los sectores y actividades.

Este proceso de avance, que según algunos estudiosos del tema se define mejor empleando el término “cambio social”, se traduce en un conjunto de transiciones y transformaciones que requiere estructuras sociales previas de apoyo y grupos portadores de la nueva propuesta ideológica; su concreción implica transformaciones cualitativas en toda la sociedad y no solo en un ámbito determinado, puesto que cada uno cumple una función, en virtud de la cual está subordinado al proyecto “societal”. Reconocer esta evidencia resulta de vital importancia para adelantar un ejercicio administrativo, de gestión, educativo y/o político acertado.

Un modelo de cambio, tal como lo expone Alejandro Acosta, 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

rollo”, o un segundo modelo, llamado “el crecimiento hacia adentro por sustitución de importaciones”, por parte de las Naciones Unidas, el cual criticaba la postura anterior en atención a que los términos de intercambio económico se deterioraban continuamente, haciendo que los países con un menor grado de desarrollo recibieran menos divisas por lo exportado y pagaran más por lo importado: seguían siendo la periferia. En este momento comienza a establecerse una diferencia expresa entre crecimiento y desarrollo, y se expone la necesidad de considerar lo político y lo cultural sumado a lo económico y social.

El tercer modelo surge como crítica al anterior y dice que no se logran los objetivos porque no se atiende a las necesidades básicas del recurso humano, razón por la cual recibe el nombre de “necesidades básicas”; se presenta a inicios de los setenta y postula que estas carencias no pueden esperar cambios estructurales para ser atendidas, y que estos cambios no se lograrán si la gente no vive en condiciones mínimas de calidad, lo que plantea la urgencia de una respuesta diversa para salir del círculo vicioso que se crea; estos planteamientos se concretaron en Latinoamérica en los programas denominados de “asalto a la pobreza”.

Luego, dentro de una tercera tendencia, “participativa”, y fortaleciendo el esquema anterior sobre la base de informes emitidos por las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld postula un nuevo modelo y se organiza una fundación llamada “el otro desarrollo” o “el desarrollo a escala humana”, que trabaja sobre la satisfacción de necesidades humanas fundamentales, generación de niveles cre-

cientes 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.

En la antesala de la crisis de los ochenta y viendo el fracaso de lo postulado por la ONU (las organizaciones internacionales no lograban mejorar las condiciones de los países en vías de desarrollo), se plantea un quinto modelo, llamado el “NOEI, Nuevo Orden Económico Internacional”, que buscó reformar el mencionado orden, los deberes y derechos en lo referente a comercio y sistemas de producción.

Surge también el “crecimiento hacia afuera”, sobre la base de las críticas lanzadas a los estilos pasados, de los cuales se dijo que habían propiciado un desarrollo rural mínimo, el asentamiento de una industria ineficiente, crecimiento del estado y freno a la iniciativa privada. Razones estas por las cuales se propuso liberar las importaciones, bajar la intervención del gobierno y estimular las exportaciones.

Como se evidencia, los modelos presentados se basan en aspectos claramente económicos, postura que en la década de los sesenta se comenzó a cuestionar, y se abonó el terreno para entender este tipo de crecimiento como un medio para que se lograra el despliegue pleno de capacidades humanas —objeto real del desarrollo de un país—, objeto que cada vez se logra menos a pesar del expreso objetivo de poner en marcha proyectos que satisfagan las necesidades mínimas de la población. Se propone entonces, como estrategia de desarrollo, la articulación entre la socie-

mejora automáticamente la vida de las personas, ni en sus propias naciones ni a escala internacional” (PNUD, 1992: 21). Al estudiar la situación del mundo, se ve que los procesos de desarrollo solo han afectado a algunos y a otros los han llevado a mayor pobreza.

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001 se afirma que sí es posible reducir la pobreza, y que “el desarrollo económico sigue siendo la clave para reducirla, pero esta es el resultado no solo de factores económicos, sino también de los procesos económicos, sociales y políticos, que interactúan y se refuerzan mutuamente, de forma que pueden aliviar o exacerbar las carencias con que vive la población pobre. La conquista de la pobreza exige medidas a nivel local, nacional, mundial” (Lustig y Stern, 2000: 3). El fin es el desarrollo humano, el crecimiento económico es un medio; existe un vínculo entre los dos, pero hay que fortalecerlo con una gestión política hábil e inteligente (PNUD, 1996: 1).

En dicho informe se establece que pobreza es falta de oportunidad, consistente en acceso a empleo, créditos, caminos, electricidad, mercadeo, escuelas, agua, sanidad, que surge de inversión privada y pública, que a su vez emanan de sistemas financieros estables; empoderamiento bajo estrategias como descentralización, participación, acceso a recursos para información del sistema legal, y seguridad contra epidemias, desastres naturales y crisis económicas (Lustig y Stern, 2000: 6).

La posibilidad de que solo el crecimiento económico garantice el desarrollo humano se cuestiona por algunas razones, entre las

que se cuenta el hecho de que dicho crecimiento no progresa al mismo ritmo en los diversos países; las posibilidades de empleo reales en cada país se cuestionan, debido a la incursión de la tecnología en todos los campos de la vida –también a ritmos diversos–, y supone elevados costos en cuanto se refiere al uso del medio ambiente, tal como quedó establecido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en 1992. Los modelos económicos están caducos en muchas de sus propuestas y han contribuido a una desigual distribución de recursos, lo que amerita establecer nuevas relaciones y nuevos modelos de desarrollo.

A este respecto se han presentado diversas propuestas, como:

- El desarrollo global, que pretende lograr un orden mundial en aspectos de gobernabilidad con un ente coordinador, sobre una base claramente democrática, con gran apoyo en organismos locales, lo que disminuye el poder de organismos supranacionales, algo así como nuevo orden económico mundial.
- El desarrollo sostenible, sobre la base de la economía ecológica, buenas relaciones entre miembros de la sociedad y entre ellos y el medio ambiente, propuesto por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, que reflexiona sobre las diferencias en la calidad de vida de los pueblos y plantea una alternativa, que integra la producción con la conservación y aumento de los recursos y acceso equitativo a

Desde la óptica del desarrollo humano, algunos datos que muestran las diferencias entre las mediciones del crecimiento económico y el desarrollo humano, incluida la década de los ochenta, supuestamente perdida para América Latina y África al sur del Sahara, son:

- Se incrementó la esperanza de vida y bajó la tasa de mortalidad infantil.
- En 18 países se produjo una transición del gobierno militar al democrático.
- Entre 1960 y 1991 la matrícula neta en primaria aumentó en 2/3 y pasó de 48 a 77% en países en vías de desarrollo (PNUD, 1996: 20).

Lo anterior se explica porque el índice de desarrollo humano (IDH) es un índice no referido únicamente a aspectos económicos: según lo han establecido los organismos internacionales, dicho índice está compuesto de los logros de la capacidad humana en tres indicadores: vida larga y saludable, buenos conocimientos (nivel educacional) y nivel de vida decoroso (ingreso). 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.

Lo dicho se concreta en que se presentan contrastes en la relación entre desarrollo humano e ingreso per cápita (IPC), cuyas

clasificaciones no son parejas con las que surgen del análisis del IDH:

- En 1993, para 37 países difería la posición que ocupaban en las dos clasificaciones, en por lo menos 20 puntos.
- Algunos países tienen IDH alto e IPC bajo, como era el caso de Colombia.
- Hay una diferencia sensible entre los IDH de diferentes grupos en el mismo país.
- Los países siguen una de cuatro pautas: crecimiento económico (CE) lento y desarrollo humano (DH) rápido, CE rápido y DH lento, CE y DH en referencia mutua, CE y DH que se obstaculizan.

Actualmente se intenta lograr un crecimiento con equidad, interés que surge de una especie de modernidad periférica (término que se ha comenzado a utilizar), que supone el trasplante de modelos y estructuras políticas, sociales y culturales de sociedades más avanzadas, sin lograr dicho avance en el interior de la sociedad que se moderniza (De Mattos, 1990), situación con características entre las que se cuentan que hay un mayor protagonismo del sector privado para poner en marcha diversas iniciativas, se presenta la transnacionalización de capital-tecnologías y actores a nivel mundial, se produce un capitalismo limitado y dependiente, hay una tendencia creciente a la participación político-cultural, se presentan migraciones y altos niveles de urbanización, se acentúa una especie de neoinstitucionalismo, en donde el sistema

producción capitalista, cambios como mayor urbanización, proceso de movilización social, modificación de la estratificación, crecimiento del sector medio, todo esto propio de la sociedad desarrollada. La hipótesis central de este estilo es que plantea una fórmula de compromiso que implica transformar la movilización social de las clases media y proletaria en procesos graduales de movilidad ascendente, con reglas de participación limitadas, en los cuales la educación no solo actúa como uno de los mecanismos de ascenso social, sino que es privilegiada en términos de las expectativas de movilidad que intencionalmente se generan en torno a ella.

- “De participación cultural”, en el cual se presume que los grupos elitistas, que poseen mejor y mayor educación, pueden ser autoridades sociales en lo intelectual, económico, político y social. En este estilo la cultura cumple diversos papeles, como diferenciar las clases con iniciativa, mando e inteligencia de los roles de obediencia y ejecución, en atención a la premisa de que es el hombre educado el que está en capacidad de interactuar, según unos códigos culturales dados. En lo referente a la educación, hay buena oferta institucional, que no todos los grupos aprovechan; es solo un medio de ascenso social, como la ampliación de mercado, la urbanización y el logro de posiciones independientes; el conocimiento y la investigación dependen del medio cultural, de los parámetros de las clases dirigentes. Se destaca la

formación tradicional, en sociales y humanidades, en unión con el desarrollo de un sector terciario.

- “Tecnocrático”, modelo en el que el intelectual crítico es entendido como subversivo, y se prefiere un especialista ajustado a un papel instrumental. En este estilo el poder sigue en manos de un grupo con dominio oligárquico y/o una alianza de grupos consolidada por lo militar. En consecuencia, el sector educativo tiene caracteres específicos: recibe menos inversión social que el sector productivo; los conocimientos técnicos o culturales se tasan según lo estrictamente necesario para aminorar el riesgo de ascenso social o impugnación del estilo; el tipo de educación es mejor para la clase superior, para atender a la necesidad de liderazgo social y técnico, mientras que los aprendizajes son menores para las demás clases sociales, es decir, que la apropiación de ingresos y poder supone apropiación de saber. En este estilo se acentúan dualidades como: sistema educativo-enseñanza; clase alta-periferia; teoría-práctica; actividad intelectual-actividad manual.
- “De congelación política”, que busca la conservación del sector dominante y la desmovilización de los sectores populares mediante el control de las comunicaciones sociales, la conservación de propaganda y movilización social coaccionada; busca mantener el orden de la sociedad jerarquizada y la discontinuidad entre clases, limitar la autonomía, la libertad y el pluralismo.

sos, lo que se plasmó en la planificación educativa y social), después se trabajó (y se hace) en la toma de conciencia de la significación de los sistemas educativos en las estructuras sociales de los países de la región (Cepal, 1979: 11). O bien, se puede trabajar en el análisis de situaciones combinadas; si se hace un estudio detenido, en la situación actual podemos encontrar ejemplos de actuaciones propias de diversos modelos: mantenimiento de una clase superior, mayor calidad en determinadas instituciones, control de algunas formas de comunicación, incursión en procesos de educación rural. Ningún modelo se presenta de forma única.

Tal como lo menciona Germán Rama, es claro que “la educación puede ser funcional o disfuncional, respecto de una de las partes del sistema social y en relación con los objetivos de los grupos sociales; o puede llegar a establecer una relación disfuncional con la mayor parte del sistema en alguna etapa crítica del mismo, aunque son más frecuentes las formas parciales de ajuste o de conflicto, y estas determinan las condiciones positivas o negativas que puede asumir el proceso educativo en relación con determinado cambio” (Rama, 1985: 22-23). Tal como se establece para los estilos de desarrollo, para los educativos se debe negar su neutralidad valorativa y aceptar que están condicionados por un conjunto de creencias de cada grupo social, arraigadas en cada persona, expresadas en teorías sociales y económicas y en formas ideológicas.

Cabe asumir, entonces, la visión de educación aportada por la comisión presidida por Jacques Delors, en donde se entiende la educación como instrumento indispensa-

ble de progreso de la humanidad y la política educativa como el proceso de estructuración de la persona y de las relaciones entre individuos, grupos y naciones que buscan la superación de algunas disyuntivas, como lo mundial-lo local, lo tradicional-la modernidad, largo plazo-corto plazo, competencia-igualdad, lo espiritual-lo material; a través de estrategias como la aceptación y manejo de la mundialización, la educación para toda la vida; la creación de una sociedad educativa; la educación formal como creadora de competencias de base, la diversificación de la educación superior, la atención a los tres agentes de las reformas: la comunidad local, la autoridad pública y la comunidad internacional; atención al maestro y la mujer, promoción del papel de las ONG.

Dentro de este marco, dicha comisión presenta algunos de los elementos propios del proceso educativo, así: el reconocimiento de los hitos histórico-sociales de los educandos, que ahora están en medio de la diversidad; el aula se convierte en un espacio con diversas ópticas y el equipo de trabajo se constituye como grupo de mediación por excelencia; el maestro compete con los medios de comunicación masiva, y se aprovecha de ellos para decodificar los códigos actuales, no solo para el educando, sino también para sí mismo.

Señala también tres responsabilidades actuales de la escuela: enseñar a vivir en democracia (afirmar la igualdad y aceptación de todos, desarrollar capacidades básicas para mejorar la calidad de vida) y dos retos a los que se enfrenta la relación entre educación y producción: superar la formación sobre valores instrumentales y generar verdadero inter-

sor y la tasa de retorno que ofrece el sistema, los desfases entre los requerimientos de la sociedad, los cambios en el sector económico y la respuesta del sector educativo.

De la anterior descripción se pueden deducir algunas de las principales líneas de políticas que quedan sugeridas, entre las que se cuentan: la reforma de los entes que dirigen el sector, conciliación entre lo público y lo privado, el logro de la asesoría desde diversas empresas, la movilización de la sociedad en torno a la educación y la consolidación de una serie de criterios mínimos en aspectos medulares, como la calidad, la formación académica, los perfiles ocupacionales, eficiencia y eficacia en la financiación y asignación de recursos, las relaciones con el sector empresarial, las competencias que debe poseer un bachiller, un técnico o un profesional, o la remuneración de los profesionales del área. La educación desempeña un rol fundamental en la integración regional, como articuladora de procesos de comunicación cultural y de progreso económico.

Así, la educación es un excelente canal de fundamentación de nuestras imágenes sociales, razón por la cual es necesario replantear los desarrollos de cada uno de los niveles del sistema formal, de tal modo que no se conviertan en nivelación para el nivel inmediatamente anterior, sino que respondan a una clara conciencia de persona y ciudad. Además de la claridad de que cada institución desempeña un papel determinado en el sistema, claridad que convoque el patrocinio de otros sectores y las acciones que evidencien su compromiso con los objetivos educacionales.

La educación puede contribuir a construir una visión consensual de la sociedad para saber prioridades de inversión social, construir opciones de política, identificar mecanismos para mejorar la distribución del ingreso y apoyar el crecimiento económico y también una más sabia manera de responder a necesidades básicas. La educación es el factor que más contribuye al crecimiento y la equidad. Cabe recordar aquí una noción que inevitablemente se trae a colación, la de competitividad, que según Carlos Tunnermann Berheim “implica conocimiento, tecnología, manejo de información, destrezas: significa elevar la *calidad* de nuestros sistemas educativos y la preparación de nuestros recursos humanos de alto nivel. ... Hoy en día, como lo advierten los analistas, no solo compiten los aparatos económicos sino también las condiciones sociales, los sistemas educativos y las políticas de desarrollo científico y tecnológico. En realidad, es la sociedad entera, el país mismo, quien compete, y no solo el sector empresarial” (Tunnermann Berheim, 1997: 3).

El asunto es que un resultado real de la educación es la preparación del capital humano; entonces, más allá de que este capital se entienda como un factor separado de la producción, o como un factor que se va formando mientras desarrolla una labor, o como un factor que se acumula y debe trabajar en la invención y adopción de nueva tecnología, el objetivo es lograr un estado de desarrollo que se define por consenso o conflicto entre grupos sociales e imágenes sociales, en donde la educación tiene relaciones asimétricas con ellas y en donde está más avanzada que la distribución del ingreso y la participación en el poder. La educación se



sideren objetivamente problemáticas, esto es, a nivel general, y se propongan respuestas a ellas, es decir, se formulen políticas públicas (Salazar, 1999, 42-43). De tal modo que se puede precisar que la intención de una política es actuar sobre la situación problemática, no erradicarla definitivamente.

Según expresan diversos autores, el término política tiene dos acepciones diferentes: la primera corresponde al vocablo inglés *politics*, que implica la competencia política entre partidos y con la participación de políticos profesionales; la segunda coincide con el término inglés *policy*, que indica una directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptado. Es a este último que se hace referencia aquí.

Analizando el concepto que interesa en este aparte, surge una consideración vital, el hecho de que toda política pública involucra tres sistemas, cuyo entronque debe analizarse junto con sus actores (Salazar, 1999: 85-86):

- Político, porque es este el ámbito de las decisiones, del estudio de las directrices generales y del diseño de las propuestas de acción.
- Administrativo, que se constituye en el ejecutor de la política; es autónomo, o sea, que no depende totalmente del poder político; no es jerárquico o piramidal, en su interior hay polos de poder generados por las relaciones con los otros sistemas, su acción es continuamente legitimada, bien sea por mecanismos de más largo efecto, como las elecciones, o por el uso diario del servicio ofrecido.

- Social, en razón de que toda política implica el deseo de responder a problemas sociales y es la sociedad quien recibirá los resultados de las acciones propuestas.

Desde luego, las políticas públicas deberían siempre guiarse por el proyecto político de un gobierno, es decir, por su plan de desarrollo. Pero también cabe recordar, como se ha insinuado antes, que la política pública en su formulación, y más en su implementación y evaluación, tiene estrecha relación con otros factores (aparte de las posturas de diversos actores), como los recursos financieros disponibles: del gasto estatal puede depender la importancia de una política y su relevancia dentro del plan de gobierno.

Las políticas públicas expresan decisiones que evidencian el manejo del poder, que guardan determinada relación con el proyecto de país deseable y con el estilo de desarrollo imperante; se concretan en planes y programas que se apoyan en la normatividad existente. En su estado ideal deberían reunir las iniciativas, razonadas y negociadas, de diversos sectores de la sociedad, fruto de sus reacciones frente a problemáticas dadas, todo con miras al bien común, que debe ser el primer móvil de actuación, tal como lo era para el ciudadano de la polis, en la edad antigua, cuyo ejercicio político brinda elementos de fundamentación para el ejercicio político actual.

Actualmente, es real la desvirtuación de esta postura, que en nuestro país se detecta en: las rivalidades, no en discusiones intelectuales, entre los sectores que tradicionalmente intervienen en las discusiones del sector

cativo, máxime cuando los resultados son asumidos de manera acrítica por muchos gobiernos, y sí se sostienen varios formatos, como considerar la educación como una empresa (con visión económica), contratar por conocimientos y competencias y pagar poco o reevaluar, en vez de adaptar las viejas estructuras, por ejemplo.

Llama la atención el hecho evidente de que la formulación de las políticas, como las que se han mencionado y de otras tantas, trata de comulgar con las agendas internacionales y largoplazistas que rigen toda la cuestión, así como también llama la atención el hecho de que las acciones derivadas sean poco efectivas, los procesos de concertación lleguen a fines obligados, en virtud del poco acuerdo logrado, y de que, llegado el momento de evaluación parcial de compromisos y resultados, el balance sea pobre y obligue a tomar medidas extremas en el protagonismo de los actores implicados y en los cronogramas previstos.

El análisis de las políticas públicas debe entenderse y realizarse como un ejercicio integral que supone considerar todos los factores que se han venido mencionando aquí, todas las circunstancias que rodearon su origen y procesos de formulación, las agendas que se atendieron para su puesta en marcha y la evaluación del alcance, dimensión y concordancia de sus resultados con la propuesta hecha. Cuando se analiza una política pública, se debe tener en cuenta que se buscan explicaciones globales del proceso que siguió en unas condiciones sociohistóricas-diacrónicas determinadas, con una visión transversal que relaciona los tres sistemas mencionados y con la aceptación de que

tanto el Estado como la sociedad civil son organizaciones con conflictos internos innegables.

Así como se dan ejercicios de clasificación de modelos sociales y de estilos educativos, también los hay en cuanto tiene que ver con las tendencias que tipifican las decisiones que estudiamos, y ya que se ha venido haciendo constante relación con actores e ideologías, considero que podría decirse que en los procesos actuales se combinan algunas tendencias: una de tipo incrementalista, que solo efectúa cambios accidentales en los planes y proyectos previstos por administraciones o iniciativas pasadas, dejando que la estructura anterior permanezca; otra institucionalista, donde se da máximo relieve a los encargos de cada institución, y otra de tipo elitista, donde las decisiones dependen de la clase gobernante, claramente diferenciada de los demás sectores (Salazar, 1999: 119-128).

Algunas de las líneas que reúnen las políticas que se vienen dando en nuestro país son el ánimo de descentralización, la búsqueda de un verdadero ejercicio de la autonomía institucional, el cambio en los procesos de asignación de recursos, el énfasis en el desarrollo de procesos de evaluación de la calidad, la propuesta y desarrollo de alianzas estratégicas para brindar mayores resultados en lo social, mayor participación del sector privado en proyectos privados o públicos, mayor propuesta de proyectos que atiendan las necesidades educativas junto con las de nutrición y salud, un papel cada vez más de proposición y discusión por parte del Estado, que va desplazando su papel de ejecutor, entre otras.

puesto que las acciones del sector deben comulgar —racional, prudentemente— con lo que se fragua en la sociedad completa y lo que se pretende en el resto de subsectores del sector en cuestión.

- El desarrollo de adecuados procesos de asesoría y supervisión, siempre necesarias para salir de la inercia en que suele caerse con facilidad.

Las políticas educativas, en particular, tienen algunos efectos que pueden ser considerados elementos clave para su análisis, y también dificultades para su consolidación y concertación alrededor de ellas:

- Regularmente los objetivos son abstractos y de difícil medición de manera inmediata, como el ánimo de elevar la calidad en cualquiera de los niveles educativos, nociones que a pesar de haber encontrado indicadores cuantitativos, siguen teniendo una fuerte dimensión cualitativa.
- Los resultados se evidencian mucho tiempo después de poner en marcha acciones educativas, como apoyo al sistema educativo; de muchas de las propuestas en las que se trabaja, solo al paso de los años se concretan los avances en ejercicios estadísticos.
- La relación entre los bienes y servicios producidos por la administración educativa no tienen necesariamente buenos efectos directos en todo el sistema, es decir, que unas acciones dadas en un sector pueden crear choques inmedia-

tos en otro; por ejemplo, elevar la cobertura tiene efectos en los sistemas de transporte y de salud nutricional.

- Los efectos de una política educativa no se quedan en el sector educativo, es claro que sus consecuencias son difusivas (Pedró, 1998: 29).

Desde luego, las políticas educativas siguen también el curso de una política pública: identificación del problema como socialmente relevante, formulación de soluciones, toma de decisión, desarrollo de un programa de actuación, evaluación de los resultados.

La direccionalidad de las políticas educativas está influenciada por las representaciones, discursos y prácticas de diversos actores; dicha influencia está dada por las relaciones de poder y por las opciones individuales y colectivas. Cecilia Braslavsky rescata, como conceptos estelares del discurso educativo, la calidad, la equidad, la participación y la eficiencia, que son nociones reiterativas en todas las propuestas actuales; y como conceptos controversiales, dos claves, la función modernizadora de la educación y el papel del Estado frente a ella y su manejo, lo que genera un debate entre designarle como estado recaudador y financiador o como estado regulador y configurador de nuevos esquemas, que supone sólidos sistemas de evaluación y reformas internas dentro de sí mismo (Braslavsky, 1997: 31-36).

Un término que normalmente se usa asimilándolo al de política educativa es el de reforma educativa; sin embargo, tienen significaciones diferentes, que es pertinente aclarar: la reforma es un cambio que altera, en

en móviles de actuación personal y grupal. Aquí cobra importancia “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: 19).

Cuando hay disposición a obedecer, cuando se cree que los que mandan tienen legitimidad para hacerlo, no se habla de poder sino de autoridad, que en las sociedades democráticas es legal-racional, porque el gobierno se hace sobre leyes, aunque también se le suman elementos de lo carismático y lo tradicional.

Buena parte de las propuestas relacionadas con los actores sociales surgen de Durkheim y Comte, que han fundamentado la sociología francesa, campo en el que se conocen teorías diversas, en donde se destaca el individuo o el grupo social:

La corriente de Raymond Boudon postula que en el desarrollo de la acción humana surge una de sus mayores características: cada quien busca proteger sus intereses particulares; de lo cual se deriva que, si bien es cierto que podemos establecer algunas actuaciones humanas como hábitos surgidos de la tradición o del grupo social, también es cierto que aquí nos enfrentamos con dimensiones básicamente antropológicas y sociológicas, que permiten admitir la aceptación tácita de la actuación individual razonada, teoría que se conoce como el “individualismo metodológico” y que propone la tarea de determinar el paso de la acción particular a la social.

Una segunda postura es la defendida por Pierre Bordieu, según la cual el sistema es más fuerte que el actor. Aquí la fuerza del medio social es tal, que genera en sus integrantes una serie de hábitos, por medios conscientes o inconscientes; pareciera que el sujeto es objeto de una especie de entrenamiento, cuyo resultado es que tenga o haya asimilado un capital cultural determinado, que le permite obrar de manera coherente con la educación social que ha recibido, en la medida que las circunstancias se lo exijan. La aceptación de esta postura supone una visión sincrónica, en virtud de que solamente cabe analizarse la manera como el sujeto está utilizando lo que posee para responder a situaciones determinadas: no hay evolución en la respuesta o, por lo menos, siempre cuenta con lo mismo para responder, postura un poco acorde con una mirada de sociedad mecanicista.

Una tercera corriente, trabajada por Alan Tourraine, autor de la obra *El retorno del actor*, se decide por un enfoque más dinámico y diacrónico, en el cual concede importancia al condicionamiento social, pero también reconoce la presencia de actores sociales que cuestionan las leyes establecidas y la manera como aquellos que manejan el poder intentan ponerlas en marcha; desde luego, la evolución del sistema está cifrada en ellos, porque impera la aparición de continuos cambios. Considera que no hay movilidad social, porque hay continuas rupturas en los esquemas previstos.

Una postura más la presenta Michel Crozier, en su libro *El actor y el sistema*, que ataca los conceptos sincrónicos, estructuralistas y antiantropológicos en la medida en que nie-

problema radique en que no hay verdadera comunión entre los dos términos; se ha llegado a suponer que por el solo hecho de que un grupo reúna las condiciones para ser Estado, reúne también las necesarias para ser nación, límites que se han rebasado por los procesos actuales de globalización, transnacionalización y avance en tecnología y comunicación.

Con este marco, cabe decir que este actor principalísimo ha sufrido variaciones en el papel que desempeña, en la función que le ha sido asignada, y se encuentra en un momento de transición de un estado asistencial o benefactor a un estado que responde a las exigencias de la globalización y la mundialización, y se sujeta a los parámetros de la democracia y de la sociedad del libre mercado; transición que no evita que se le tache como una instancia incomunicada con el resto de la sociedad, autosuficiente y con un claro ánimo de irreconocimiento de los sectores que más necesitan su acción.

El Estado, como gran gestor del proceso educativo, no siempre expresa los intereses de los grupos sociales superiores; es un actor privilegiado en los períodos de cambio, mientras que las clases sociales lo son en período de estabilidad. El Estado puede desempeñar diversos roles: ser privatizado por grupos de poder; lograr cierta autonomía frente a grupos con dinero por control de recursos naturales; representar alianza de grupos con ánimo democrático y de oferta de calidad homogénea; generar política educativa que promueva identidad nacional, pero que cree contradicciones con sistemas de clases. En términos generales, lo que busca es convocar las instituciones para que

sus propuestas no se queden en programas de gobierno, sino que se transformen en políticas sociales: cursos de acción en marcha.

La figura de Estado-Nación, a la que se está llegando, se entiende como aquella que permite y auspicia las propuestas individuales y grupales, que crea el entorno de vivencia interna y de relaciones internacionales apropiado para que las iniciativas tengan curso, que cuida, supervisa y evalúa las acciones que se llevan a cabo a la luz de intereses particulares y globales. Se ha ido desdibujando la figura que actúa, por razones entre las que se cuentan el hecho de que la gestión privada resulta ser más eficiente y con mayores posibilidades de transparencia que la pública; han nacido organismos transnacionales no gubernamentales, cuya razón social expresa la atención a campos tradicionalmente atendidos por el aparato oficial, y la definición de los servicios públicos como una obligación del Estado que no necesariamente tiene que estar gestionada por él: son varios los ejemplos que se tienen de esta práctica, en diversos sectores de la vida civil, incluida la educación.

En consecuencia, el papel que desempeña el Estado en el binomio que se estudia se traduce en ser un actor que debe interpretar las orientaciones ideológicas generales para plasmarlas en unos planes de desarrollo, congruentes con un modelo de desarrollo propuesto, y las amalgame con los intereses de la sociedad política de la cual es representante, cuya fuerza e intereses en el manejo del poder son una variable que debe tenerse en cuenta; finalmente, de ello se trata todo el asunto: del manejo del poder.

social, deben tener una mirada integral, de forma que acoja factores económicos, sociales, culturales, todos los que se reconocen cuando se habla del ser humano integral.

- La educación entendida como un sector determinante en una sociedad, como un eje clave para el desarrollo de los pueblos, de tal forma que responde a los modelos sociales propuestos adoptando estilos que proveen esquemas adecuados a los posibles objetivos sociales: legitimación política, producción de recursos humanos, conservación de perfiles y/o formación ciudadana.
- La vocación del Estado y la organización que asume para llevar a término las funciones que le corresponden: garantizar el servicio educativo a la población, proveer medios apropiados para que el servicio se preste con cali-

dad, controlar su adecuado desenvolvimiento.

- El papel determinante que desempeña la sociedad civil frente a las actuaciones de la autoridad pública; legitimándole o no, provee las condiciones adecuadas para un ejercicio democrático.
- Las políticas públicas, como el medio de comunicación por excelencia que posee el aparato gubernamental, se concretan en diversos sectores, uno de ellos el educativo, que necesariamente es objeto de legislación y confrontación, porque es bien social pero sujeto a intereses y al juego del poder.
- Las relaciones que se generan entre dos sistemas sociales, el político y el educativo, permiten definir el orden necesario para poder aspirar a las imágenes societales previstas.

## Bibliografía

Acosta, Alejandro (1993). *Modelos de cambio y contexto internacional*, módulo 1, Cinde.

Braslavsky, Cecilia (1997). "Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas", en *Políticas, instituciones y actores en educación*, Buenos Aires, Ed. Novedades Educativas.

Cepal (1979). "Educación, imágenes y estilos de desarrollo", *Cuadernos de la Cepal*, No. 31, Chile.

Coraggio, José Luis (1997). "Economistas y educación", en *Políticas, instituciones y actores en educación*, Buenos Aires, Ed. Novedades Educativas.

Rama, Germán (1985). *Educación, participación y estilos de desarrollo*, Buenos Aires, Kapelusz, Biblioteca de Cultura Pedagógica, Dir. Juan Carlos Tedesco, Serie Ed. y Soc.

Ravela, Pedro. “Educación para la democracia y los derechos humanos”, en *Revista Perfiles Liberales*, ed. 1990, Chile, pp. 16-21.

Rodríguez-Ferrera, Juan Claudio (1997). *La economía mundial y el desarrollo*. Madrid, Acento Editorial.

Rodrik, Dani. “Crecimiento económico o reducción de la pobreza. Un vano debate”, en *Revista Finanzas y Desarrollo*, diciembre de 2000, pp. 8-9.

Sachs, Wolfgang (1996). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, USA.

Salazar Vargas, Carlos (1999). *Las políticas públicas*, Bogotá, Javegraf.

Tunnermann Berheim, Carlos. *Tendencias innovativas en la educación superior*, Bogotá, Asociación Colombiana de Universidades, 31 de julio y 1 de agosto de 1997.

Unesco (1995). *21 puntos para una nueva estrategia de la educación*. Buenos Aires, Magisterio del Río de la Plata.

Vargas Velásquez, Alejo (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores.

Villanueva Valverde, Ricardo. “La educación en la encrucijada del desarrollo”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 7, OEI, 1994, pp. 135-164.

Zarama Vásquez, Germán. *Cultura, evaluación y ciudad: actores sociales*, en IDEP, III encuentro de investigación, educación y desarrollo pedagógico en el D.C.: un balance internacional. Memorias dos, 1ª. ed., 98, Gente Nueva Editorial, pp. 272-276.