

CAPITAL HUMANO Y EDUCACIÓN POR COMPETENCIAS EN EL PLAN  
NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

Camilo Jaime Villa Romero

Director

Cesar Giraldo

Pontificia Universidad Javeriana  
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Exteriores  
Maestría en Política Social

Bogotá

19 de enero de 2015

## Tabla de contenidos

Introducción	5
Capítulo I	11
(Rastreando la categoría)	
1.1. Genealogía de la categoría Capital Humano	11
1.2. El mito de la economía autorregulada	35
1.3. Las teorías de crecimiento endógeno	44
1.4. Sociedades posindustriales y la crisis del Estado de Bienestar	46
Capítulo II	49
(Debate sobre el desarrollo)	
2.1. Adopción del concepto Capital Humano por las Instituciones multilaterales	49
2.2. Capital Humano y Ayuda Internacional para el Desarrollo	60
Capítulo III	77
(La categoría en Colombia)	
3.1. Sistema de Formación de Capital Humano en Colombia	77
3.2. Capital Humano en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.	84
3.3. Educación por competencias, pertinencia y empleabilidad	86
4. Conclusiones	94
4.1. Capital Humano, Educación y desarrollo	94
4.2. Enfoque de derechos vs Asistencialismo y Focalización	96
Referencias bibliográficas	100

## Resumen

El siguiente es un trabajo de investigación sobre la categoría Capital Humano (CH) y su incursión en la Política Social colombiana. Categoría que se ubica en el centro de los Planes de Desarrollo del reelegido Presidente Juan Manuel Santos y que pretende convertirse en un paradigma para las políticas educativas y del trabajo. La educación por competencias, la educación para el trabajo, la educación ajustada a las necesidades del entorno económico y la educación para el mercado. Detrás de esta fachada de visión liberal de la prosperidad y del mérito propio, existe en realidad una agenda de reformas neoliberales en las políticas educativas y del trabajo, que logran difuminar la responsabilidad y las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales. El neoliberalismo tardío que aún hace carrera en Colombia, ha demostrado en 25 años que no es capaz de reducir realmente la pobreza y la desigualdad, que no es capaz de mejorar la productividad del país y que reprimariza la economía nacional. La ausencia de acuerdos internacionales que promuevan la transferencia de tecnología y un comercio justo, junto al modelo extractivista y dependiente del sector minero y petrolero, además del bajo valor agregado de los demás sectores de la industria, han generado grandes brechas entre sectores sociales, que marginaliza a las grandes mayorías, aumentando el subempleo, la informalidad y la tercerización. Se requiere por tanto una transformación en la concepción de Políticas Sociales en la que el rescate lo público, el enfoque de derechos y políticas de acceso universal y gratuito prevalezcan.

(Capital Humano, educación para el trabajo, educación por competencias, neoliberalismo, Política Social, Estado Social de Derecho)

## **Introducción**

He querido indagar sobre los acontecimientos históricos, políticos e ideológicos que acompañaron la aparición de la categoría Capital Humano. No para controvertir su aplicación microeconómica. Más bien he propuesto rastrear, hacer una genealogía de los elementos que pueden explicar su proceso de imbricación teórica, que la hace compartir un sitio, un lugar, simultáneamente, en el ámbito de la economía, la política y sobre todo en la práctica gubernamental.

Con la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, se declara la crisis del patrón de desarrollo estatista y proteccionista en América Latina, impulsados a mediados del Siglo XX por la CEPAL en todo el continente. Se abre paso la desregulación y las reformas de la apertura económica, que se expresaron en procesos de privatización de sectores estratégicos de la economía en los intervenía el Estado, reformas de flexibilización laboral, aumento de la informalidad y la tercerización en el campo laboral. Paralelamente se introdujo la categoría Capital Humano para explicar un nuevo factor de crecimiento económico que permitiría crear ventajas y competitividad a la economía colombiana. Un régimen de escasez y competencia, que maquillo conceptualmente el ingreso de las categorías neoliberales producto del consenso de Washington y el proceso de reformas estructurales impulsadas por el FMI y el BM.

La categoría de Capital Humano se ha introducido en el lenguaje de las Políticas Sociales en Colombia en tiempo relativamente reciente. El Plan Nacional de

Desarrollo (1990-1994) supuso un cambio de paradigma en materia de políticas públicas y de concepción, de lo que el gobierno Gaviria, llamo un “Nuevo Modelo de Desarrollo”. Allí se habla de la necesidad de transformar las estructuras productivas y sociales, de ajustar nuestra economía a la nueva realidad del comercio internacional, la infraestructura agrícola, la infraestructura de transportes, y especialmente la transformación de la educación y la formación de Capital Humano. Todo este proceso de cambio institucional partió de un debate acerca de la eficacia de la intervención estatal en el mercado y de los factores de producción que determinaban el crecimiento económico. Se propuso entonces, cambiar la acción directa y restrictiva sobre los mercados de bienes y servicios para limitar la intervención estatal, dándole apenas un carácter complementario y regulatorio, concentrándose en un objetivo principal, que sería esencialmente, mejorar el funcionamiento de los mercados de los factores productivos. Igualmente, en lo que tiene que ver con la “acción social”, se propone abandonar las “acciones compensatorias” de índole general y centrar los esfuerzos en aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos más desfavorecidos de la población.

Desde esta perspectiva la creación de mejores oportunidades se da por la adquisición de nuevas capacidades, y ello remite directamente a la teoría del Capital Humano. “se ha encontrado que mejorar la equidad en la distribución de capital humano garantiza la equidad en la distribución del producto y del ingreso. En efecto, el aumento y la redistribución de la educación, salud y nutrición son factores de equidad social y crecimiento económico. Ello requiere enfatizar el

concepto de focalización de la acción social del Estado hacia grupos que requieran mayor consideración. Alrededor de las externalidades asociadas con el capital humano se ha encontrado una modalidad de intervención estatal que no solo es compatible con la libertad individual sino también con la eficiencia y la equidad.” (PND 1990-1994, Capítulo I, p. 7)

La nueva propuesta de desarrollo económico de los 90, soporta su análisis de los principales impactos que tuvo la tendencia mundial de reforma económica en el marco de la globalización mundial y las políticas de ajuste para el caso particular de Colombia, que se inscribe rápidamente con la Constitución Política de 1991 y la llamada apertura económica, en el modelo de neoliberalismo de periferia, que consigna sus esperanzas en la inclusión competitiva en el mercado global. Se examinan los efectos de las políticas de ajuste estructural impulsadas por las instituciones financieras internacionales (FMI, BM, OMC) en la Política Social, que contrasta con la inclusión del modelo de Estado Social de Derecho y la carta de derechos fundamentales que apareció coetáneamente con el proceso de la nueva Constitución Política. La pugna entre la necesidad de construir un Estado garantista de los derechos sociales fundamentales y un modelo de economía de mercado globalizada en el marco de las tesis neoliberales de la composición de las políticas económicas y las políticas sociales, se traduce igualmente en la relación entre la tarea de planeación de la economía desde el principio de racionalidad económica y el impacto de la presión de los jueces por el requerimiento de cumplimiento en materia de realización de los derechos humanos y en particular de los derechos económicos, sociales y culturales.

El primer capítulo hace un recorrido conceptual desde la introducción de la categoría Capital Humano por Gary Becker, Theodore Shultz y Jacob Mincer en los 60 y 70, pasando por la crisis del Estado de Bienestar y por el regreso del liberalismo político como expresión del nuevo “arte neoliberal de gobernar”, visto por M. Foucault en su estudio sobre el nacimiento de la Biopolítica.

El Segundo Capítulo, muestra como fue adoptada e impulsada la categoría de Capital Humano por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional, y las implicaciones que tuvo el Conceso de Washington en la Política Social y las economías de América Latina. Discusiones sobre el desarrollo y sobre la economía de periferia, volver sobre las preguntas de siempre; ¿Cuál ha sido el papel económico asignado a América Latina por Estados Unidos y las Instituciones Financieras Internacionales?, ¿Qué implicaciones ha tenido esta influencia externa en la vida de los Colombianos?, ¿Pueden condiciones de carácter interno superar la división del trabajo de la economía mundial para los países en desarrollo?, ¿Puede la Ayuda al Desarrollo cambiar la correlación de fuerzas?, ¿En el modelo de cooperación prevalecen o tienen mas peso las relaciones comerciales que las sociales?

La reforma estructural que impuso el asistencialismo y la focalización como un mecanismo cuenta gotas para redirigir ingresos condicionados para personas de ingresos bajos o nulos, generó un nuevo ciclo diabólico en el que se necesita

demostrar el fracaso social para acceder a las medidas de asistencia, y su vez las medidas de asistencia intentan mejorar las estadísticas de pobreza.

Como consecuencia de los procesos de desregulación y privatización se fue reduciendo el papel del Estado en los sectores estratégicos de la economía y se empieza a dar el viraje hacia una acción complementaria del Estado, en el que sus funciones de vigilancia y regulación bastaban para la garantía y seguridad de los mercados. Es en este marco que se adopta las categorías de Capital Humano y su desarrollo en el campo de las políticas educativas con el tótem de la educación por competencias, la pertinencia y la empleabilidad.

El tercer y último capítulo rastrea la categoría en la Capital Humano en Colombia. Se hace una descripción crítica del Sistema de Formación en Capital Humano y se exponen resultados de la evaluación de indicadores asociados al examen del comportamiento de la productividad y el impacto de las políticas educativas en la economía. Se hace finalmente una evaluación de la Política de Formación de Capital Humano, indagando fundamentalmente por los progresos de la política educativa, su impacto en la productividad de la económica colombiana y el comportamiento del trabajo.

A nivel global existe un comportamiento dual del mercado de trabajo, que por una parte registra el aumento de la demanda de mano de obra altamente calificada, pero al mismo tiempo manifiesta un crecimiento generalizado de la demanda de mano de obra no calificada o empleados que requieren un bajísimo nivel de

formación. Este comportamiento ha tenido repercusiones en uno y otro grupo, con respecto a las Políticas Educativas y del Trabajo. Por eso no es lo mismo hablar de Capital Humano para países desarrollados que para países subdesarrollados o en desarrollo.

## **Primer Capítulo**

(Rastreando la categoría)

### **1. Genealogía de la categoría Capital Humano**

#### **1.1. La Escuela de Chicago y el tercer factor de producción**

La mitad del siglo XX, la segunda pos-guerra, fue particularmente prolija en nuevas reglas, prácticas gubernamentales; determinó la direccionalidad de los principales flujos de capital, y se vivieron grandes tensiones ideológicas, políticas y sociales. En el plano económico la reconstrucción de Europa y Oriente, la eliminación del patrón oro, Breton Woods, y el proyecto económico de la Unión Soviética condicionaron las primeras décadas de paz. Políticas de corte keynesiano se adoptaban en Estados Unidos, en Europa pacificada y en Asia. Eran tiempos en que la intervención del Estado y el fortalecimiento de lo público, eran consecuencia directa de los retos de la reconstrucción, estaba muy fresco el recuerdo de la Gran Depresión y acababan de nacer todas las instituciones del orden global (FMI, BM, ONU, OTAN). (Harvey, 2007)

El liberalismo ortodoxo parecía de capa caída y prácticamente todo el mundo occidental era intervencionista y benefactor. Los Estados de Bienestar Europeos que introdujeron políticas sociales y en América Latina la influencia del

desarrollismo de la CEPAL de Prebisch<sup>1</sup>, marcaban una tendencia global que tenía prácticamente enterradas a las teorías del libre comercio y de la autorregulación.

El capitalismo de Estado tomaría la vocería de los propósitos nacionalistas en Europa occidental y la burguesía entendía que debía hacer también una clase en sí y para sí. John M. Keynes<sup>2</sup> se arriesgaría a elaborar una crítica científica a la teoría de la economía clásica que otorgaba al mercado y su expresión material, la oferta y la demanda, condiciones indiscutibles de regulación de precios y el valor de las mercancías. Keynes confirió a la intervención del Estado la labor de corrección de las imperfecciones del mercado, y demostró que las tesis ortodoxas habían fracasado en el intento de hacer del mercado un instrumento capaz de distribuir eficientemente bienes y servicios en la economía, y que sus resultados en esta labor explicaban la desaceleración en el consumo, y en la demanda agregada.

La reacción neo-liberal y ordo-liberal no se haría esperar, y empezaron a encender motores en el corazón económico de Estados Unidos y en el epicentro de la

---

<sup>1</sup> Raúl Federico Prebisch L. (1901-1986), economista argentino cofundador del Banco Central de la República Argentina y Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre 1950 y 1963.

<sup>2</sup> John Maynard Keynes (1883-1946), economista británico y profesor de la Universidad de Cambridge, que controvirtió los fundamentos de la ortodoxia liberal, demostrando que el modelo capitalista no tiende al pleno empleo, tampoco al equilibrio de los factores de producción. Fortaleció la idea de la intervención pública directa para generar empleos y así solventar los efectos de deficit de demanda agregada. Keynes fue Secretario de la Royal Economic Society y represento a Inglaterra en las negociaciones de paz de la posguerra. Su pensamiento y obra fueron protagonistas de los cambios económicos mas improtantes de mitad del Siglo XX.

reconstrucción; Alemania. El departamento de economía de la Universidad de Chicago encabezado por Milton Friedman y George Stigler, se propuso generar un viraje económico que recuperaría los valores liberales. La Escuela de Chicago, como es conocido el grupo de alumnos y profesores que tuvo gran relevancia teórica y práctica en la causa neoliberal, pues desempeñaron muchos de ellos, papeles preponderantes en los cambios económicos que se experimentarían luego de las dictaduras en América Latina y luego de la disolución de la Unión Soviética. También tuvo gran influencia en el gobierno republicano de Ronald Reagan en Estados Unidos y en el gobierno de Margaret Thatcher en Inglaterra.

Del seno de la Escuela de Chicago se produjeron los estudios de William Arthur Lewis<sup>3</sup> (1954), Gary Becker<sup>4</sup> (1962) y Theodor Shultz<sup>5</sup> (1963), Jacob Mincer<sup>6</sup> (1974), que son considerados los trabajos pioneros que dieron cuerpo a la categoría Capital Humano (CH). Tratando de buscar elementos que explicaran aspectos del crecimiento económico de los Estados Unidos, introdujeron el concepto de (CH) como un factor de producción que según sus estudios no había

---

<sup>3</sup> William Arthur Lewis (1915-1991), economista británico considerado uno de los padres de la economía del desarrollo. Le fue otorgado el Premio Nobel junto a T. Shultz en 1979, por sus aportes y desarrollos relacionados a las economías duales, e ingresar factores culturales y antropológicos en los modelos de crecimiento.

<sup>4</sup> Gary Becker (1930-2014), economista estadounidense, icono del liberalismo político y económico. Miembro importante de la Escuela de Chicago. Le fue otorgado el Premio Nobel en 1992 por sus análisis económicos que incorporaron comportamientos humanos que habían estado por fuera del mercado en el campo teórico. En 1957 publica su obra pionera, "*Human Capital*".

<sup>5</sup> Theodore William Shultz (1902-1998), economista estadounidense influenciado por el reformismo económico, que se destacó por sus trabajos sobre la influencia del Capital Humano en para el desarrollo económico. Fue galardonado con el Premio Nobel junto a A. Lewis en 1979.

<sup>6</sup> Jacob Mincer (1922-2006), economista polaco reconocido como uno de los referentes más importantes de la economía laboral contemporánea, miembro de la Escuela de Chicago. Aportó fundamentos empíricos de la teoría del Capital Humano.

sido calculado en el pasado. Andaban tras la pregunta de si la educación, el talento, las condiciones físicas o mentales tenían algún valor económico y cómo esto se expresaría en las tasas de rendimiento o de retorno en el mercado y en la economía. Sus principales conclusiones planteaban que la educación funcionaba como un mecanismo de asignación en el mundo del trabajo y que existía un eslabonamiento entre el grado de educación e ingresos monetarios futuros de las personas.

Esta visión abrió el camino a todo un campo económico que se preocupa por demostrar el valor de la competencia en sectores del mercado, que se habían declarado históricamente por fuera, como es el caso de la religión, la educación, y la cultura. Dimensiones de la vida social que no estaban gobernadas del todo por el mercado y que no funcionaban bajo la lógica de la utilidad y el mayor beneficio.

Según esta teoría existen varias formas de acumulación de Capital Humano y con ellas varias formas de retribución dependiendo de los tipos de trabajo, habría también, determinados tipos de capacitación. Al respecto comenta Becker que para algunos casos las capacitaciones, “se adquieren mas eficazmente si se relacionan a un problema práctico; otros que requieren un largo período de especialización”<sup>7</sup>. En términos generales se establece que algunos individuos ganan mas que otros sencillamente porque invierten mas en si mismos. Sobre todo, importa aquí las inversiones en educación formal, educación universitaria.

---

<sup>7</sup> “Aparentemente, donde mejor se adquiere la mayor parte de la formación para la industria de la construcción es en el propio puesto de trabajo, mientras que la formación de un físico requiere largo periodo de esfuerzo especializado” (Becker, 1975, p. 51)

Según Becker, las inversiones en Capital Humano<sup>8</sup> son fundamentalmente “actividades que repercuten en la renta monetaria y psíquica futuras, a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos. Estos recursos incorporados determinan aptitud (...)” (Becker 1975, p. 253)

Ante la idea Fordista- Teylorista, en la que la organización centralizada, la parcialización y la jerarquización de los oficios, acompañada de la estabilidad laboral y dependencia contractual, se tiene la respuesta de la Escuela de Chicago, una “economía social de mercado”, en la que el capitalismo competitivo es una condición necesaria de la libertad individual y en la que la libertad económica es un medio para la libertad general; la desregulación de las leyes laborales, la flexibilización de los contratos, son el derrotero de la competitividad y la creación de empleos, vía incentivos y exenciones a las empresas y empleadores.

Theodore Shultz por ejemplo inauguró la idea de una relación causal entre nivel de formación, entiéndase nivel educativo, y el aumento en los ingresos futuros, es

---

<sup>8</sup> “Algunas actividades inciden fundamentalmente sobre el bienestar futuro; el impacto principal de otras tiene lugar en el presente. Algunas repercuten en la renta monetaria y otra la psíquica, esto es, en el consumo. El navegar incide primordialmente sobre el consumo, la formación en el trabajo sobre la renta monetaria, y una educación universitaria quizá sobre ambos. Estos efectos pueden operar bien a través de recursos físicos o de recursos humanos” (...) “Las múltiples formas que pueden adquirir esas inversiones incluyen la escolarización, la formación en el puesto de trabajo, los cuidados médicos, las migraciones y la búsqueda de información sobre precios y rentas. Las inversiones difieren en su influencia sobre las retribuciones y el consumo, en las cantidades que normalmente invierten, en la cuantía de los rendimientos y en la medida que se percibe la relación entre inversión y rendimiento. Pero todas estas inversiones mejoran la capacidad, los conocimientos o la salud y, por lo tanto, elevan las rentas monetarias o psíquicas” (Becker, 1975, p. 21)

decir, un mejor salario. Esto lo hizo afirmar que las personas en general, buscan mejorar su productividad y entonces resuelven invertir en educación, obteniendo como beneficio un aumento de salario.

Existe un objetivo político entreverado en muchos de los análisis de la Escuela de Chicago, sea este, superar la noción clásica de la relación antagonista obrero-patrón, trabajador-empleador y superponer un nuevo paradigma según el cual los trabajadores son considerados empresarios asociados a actividades económicas. Se buscaba superar esta dualidad que normalmente fue asumida en la práctica keynesiana y cepalina, como una relación entre fuertes y débiles. En consecuencia, en la anterior etapa, se adoptaron medidas proteccionistas que buscaban, de alguna forma, equiparar las cargas de la asimetría social; garantías laborales, asociatividad sindical, estabilidad y la creación de empleos con inversión pública. La nueva teoría de crecimiento económico parte de la necesidad de ampliar los campos de asalariamiento, precarizando el empleo, flexibilizando los contratos de trabajo. Se pretendía generar una transformación radical en el entendimiento del proceso de producción y crecimiento económico, en donde la sociedad del conocimiento y la acumulación de Capital Humano se convierten en las variables que explican la expansión de la riqueza.

En la búsqueda de una salida a la “sociedad salarial”, se utilizó una perspectiva individual de la política social, partiendo de la base de una nueva concepción del factor humano en la economía. T. Shultz escribió su obra “Human Capital” (1959) proponiendo una sugestiva tesis que instauraba un tercer factor de producción,

además de los factores capital y trabajo. El tercer factor, el factor humano o las capacidades, conocimientos, habilidades de los trabajadores. La respuesta a la pregunta por el crecimiento a mediano y largo plazo y el progreso tecnológico de las economías más desarrolladas, estaba en el tercer factor de producción, el Capital Humano.

En la etapa keynesiana, la tasa de crecimiento estaba determinada entre otros valores, por la oferta de trabajo. Sir Roy Harrod y Evsey Domar, exponentes de este modelo de crecimiento económico, explicaron que la “función de producción de proporciones fijas que depende de la combinación de capital y de trabajo efectivo, donde el uso del capital no produce la depreciación de este y la eficacia del trabajo suele ser caracterizada por las mejoras tecnológicas en la producción, por lo que ésta depende de las dotaciones de factores productivos y siendo el trabajo crecimiento constante la producción estriba de la cantidad de mano de obra” (Agudelo, 2009, p. 2)

Su apuesta revisionista iluminaba un tercer factor que debía calcularse en el proceso productivo, el Capital Humano. La inversión en personas, considerada literalmente como un capital físico con el que se pueden calcular retornos y como stocks humanos al servicio de una economía o un mercado determinado. Esto generó un impulso para nuevas investigaciones que acompañaran la idea de reeditar a Adam Smith y demostrar que la competencia era la forma más eficaz de

generar riqueza y crecimiento económico.<sup>9</sup> Este nuevo entendimiento del crecimiento económico, requería de una nueva forma de gobernar, de una nueva concepción de la intervención del Estado en el mercado.

Un antecedente documentado de estos presupuestos teóricos, es lo que Michel Foucault llamó “el arte liberal de gobernar” que se explica por lo menos por tres pilares fundamentales: i) la verdad económica y la veridicción del mercado; ii) la limitación de la gubernamentalidad mediante un cálculo de utilidad; y iii) la “política social individual”. (Foucault, 1978-1979, p. 44-54)

La teoría clásica de la relación precio-valor establece “que el mercado debe revelar algo semejante a una verdad”, por lo que la práctica gubernamental debería reducirse a garantizar las condiciones para que de forma natural se produzcan los equilibrios entre precio y valor que producen el “precio natural”. “En otras palabras, el mecanismo natural del mercado y la formación de un precio natural van a permitir –cuando, a partir de ellos, se observa lo que hace el gobierno, las medidas que toma, las reglas que impone- falsear y verificar la práctica gubernamental. El mercado, en la medida en que a través del intercambio

---

<sup>9</sup> “En el análisis tradicional de los mercados que realizan los economistas donde los productos se compran y se venden, la competencia empuja los precios hacia abajo al nivel de los costos de producción, incluyendo la ganancias normales. Puesto que si los precios exceden los costos las ganancias anormales que se producen como resultado de vender unidades adicionales estimularán a los competidores a bajar sus precios para atraer clientes. De este modo, la presión de la competencia sobre los precios continua hasta que equivalen a sus respectivos costos. Esta tendencia entre precios y costos explica por qué los economistas concluyen que la competencia es eficiente” (Becker, 1975, p. 8)

permite vincular producción, la necesidad, la oferta, la demanda, el valor, el precio etc., constituye un lugar de veridicción, y con ello decir un lugar de verificación y falseamiento de la práctica gubernamental.” (Foucault, 1978-1979, p. 49)

La filosofía del monetarismo, el caballo de batalla de los “Chicago Boys” para rechazar el keynesianismo, una acción de recambio del liberalismo que propone rastrear las claves del crecimiento económico en las expectativas racionales del capital. El monetarismo es el gobierno del dinero. La velocidad de la circulación del dinero tiene incidencia en el crecimiento económico, y un vehículo apropiado para mejorar la circulación sin redistribuir la riqueza son los créditos.

El “gobierno bueno” entonces, es el que observa los designios del mercado y no solo de los de la justicia. Otros tipos de intereses, distintos a los del derecho público, deben limitar y guiar la acción gubernamental, Foucault afirma que el mercado sufrió un proceso en el que mutó de jurisdicción a veridicción de la acción gubernamental, en otras palabras buscó un principio de verdad de su propia conducta. “Será el mercado, por consiguiente, el que haga que un buen gobierno ya no sea simplemente un gobierno que actúa en la justicia. El mercado hará que el buen gobierno ya no se limite a ser un gobierno justo. Ahora, por el mercado, el gobierno, para poder ser buen gobierno, deberá actuar en la verdad. En toda esta historia y en la formación de un nuevo arte de gobernar, entonces, la economía política no debe su papel privilegiado al presunto hecho de dictar al gobierno un buen tipo de conducta. La economía política fue, hasta su formulación teórica, algo importante en la medida (y sólo en la medida, aunque ésta es desde luego

considerable) en que indicó dónde el gobierno debía buscar el principio de verdad de su propia práctica gubernamental. Digamos, en términos simples y bárbaros, que el mercado, de lugar de jurisdicción que aún era hasta comienzos del siglo XVIII, empieza a convertirse, a través de todas esas técnicas (...) en un lugar que llamaré veridicción. El mercado debe decir la verdad, debe decir la verdad con respecto a la práctica gubernamental. En lo sucesivo, y de una manera simplemente secundaria, será su papel de veridicción el que rijan, dicte, prescriba los mecanismos jurisdiccionales o la ausencia de mecanismos jurisdiccionales con los cuales deberá articularse.” (Foucault, 1978-1979, p. 50)

El segundo elemento, -el de la limitación de la acción gubernamental por un criterio utilitarista- es considerado como una reacción evolutiva del “Estado de policía” en el que la acción gubernamental ocupa todo el espectro de la vida, incluyendo claro está, el proceso económico, sus reglas, su resultado. La acción gubernamental no tenía fin ni restricciones jurisdiccionales de ningún tipo. Como consecuencia de la crítica al “Estado de Policía” se propone un “gobierno frugal”, un gobierno a dieta y con limitaciones. Pero, ¿de que tipo de limitaciones estamos hablando?, Foucault habla de “autolimitación”, de permitir el proceso económico; es a la vez una limitación y un plan de regularización y aseguramiento, es algo más que dejar pasar y dejar hacer. “Es una limitación que, pese a todo, es siempre de carácter jurídico, y el problema consiste precisamente en saber como, en el régimen de la nueva razón gubernamental, de esa razón gubernamental autolimitada se puede formular esa limitación en términos de derecho. Advertirán que el problema es diferente, pues, por un lado, en el sistema de la antigua razón

de Estado, teníamos una gubernamentalidad de tendencia indefinida con un sistema de derecho, en el exterior, que se oponía y que lo hacía, además, dentro de límites políticos concretos y bien conocidos: entre el poder real (por una parte) y los defensores de la institución judicial por otra. Aquí estamos ante un problema diferente, que es: puesto que la gubernamentalidad debe sin duda autolimitarse, ¿cómo podrá formularse en derecho esa autolimitación sin que, a pesar de ello, el gobierno quede paralizado y, asimismo, sin sofocar –y éste es por cierto el problema- ese lugar de verdad cuyo ejemplo privilegiado es el mercado y que, en ese concepto, hay que respetar? En términos claros, el problema que va a plantearse a partir de finales del siglo XVIII es el siguiente: si hay una economía política, ¿qué pasa entonces con el derecho público? E incluso: ¿qué fundamentos podemos encontrar para el derecho que va a articular el ejercicio del poder público, si tenemos en cuenta que hay al menos una región – y otras, sin duda- donde la no intervención del gobierno es una necesidad absoluta, no por razones de derecho, sino por razones de hecho o, mejor, de verdad? Limitado por respeto a la verdad, ¿cómo conseguirá el poder, cómo conseguirá el gobierno formular ese respeto por la verdad en términos de ley que debe observarse?” (Foucault, 1978-1979, p. 56)

Se reeditan las categorías del liberalismo ortodoxo, la externalidad del egoísmo personal, el utilitarismo del beneficio individual y el economicismo como razón de Estado; el mundo gobernado por la economía formal. “Lo económico es el centro de la vida social hasta el punto de convertirse en un fin en sí mismo. Goza de autonomía frente a otros ámbitos de la vida humana; es decir, se le trata como si

podiera aislarse de lo político, lo social, lo cultural (...) Cuando escuchamos a alguien hablando de una reforma económicamente “necesaria” suplicando no “politizar” el asunto, esta pensando desde la economía formal, pues concibe la economía como algo que se puede aislar de todo lo demás”. (Márquez, 2012, p. 31) Karl Polanyi uso la categoría “Disembedded”, para hacer referencia al desarraigo de la economía de la vida social y política. Entendiendo que el desarraigo no se puede ser absoluto, pues es un proceso artificial, sin embargo, en el discurso económico y político tiene gran potencia y es determinante en la actualización liberal. El utilitarismo en últimas es el proceso en el que ha tomado ventaja el desarraigo y en el que las decisiones políticas necesitan de la legitimidad que otorga el argumento economicista.

El utilitarismo representa el triunfo del mercado como veridicción<sup>10</sup> de la práctica gubernamental<sup>11</sup>, representa la predominancia del radicalismo Inglés<sup>12</sup> y su planteamiento fundamental alrededor de la utilidad como mecanismo para definir

---

<sup>10</sup> La irrupción del mercado como principio de veridicción se hace posible mediante el fenómeno de la inteligibilidad, según el cual los métodos de demostración científica crean una nueva realidad. “El mercado debe decir la verdad, debe decir la verdad con respecto a la práctica gubernamental. En lo sucesivo, y de un manera simplemente secundaria, será su papel de veridicción el que rijan, dicte, prescriba los mecanismos jurisdiccionales o la ausencia de mecanismos jurisdiccionales con los cuales deberá articularse” (Foucault, 1978-1979, p. 50).

<sup>11</sup> “El límite de competencia del gobierno se definirá a través de las fronteras de la utilidad de una intervención gubernamental. Plantear a un gobierno a cada instante, en cada momento de su acción, a propósito de cada una de sus instituciones, viejas o nuevas, la pregunta: ¿es útil, para que es útil, en que límites es útil, a partir de que se torna inútil, partir de qué se torna nocivo? (Foucault, 1978-1979, p. 60).

<sup>12</sup> “el utilitarismo aparece como algo diferente de una filosofía, muy diferente de una ideología. El utilitarismo es una tecnología del gobierno, así como el derecho público esta en la época de la razón de Estado la forma de reflexión o, si lo prefieren, la tecnología jurídica, con la cual se procuraba limitar la línea de pendiente indefinida de la razón de Estado” (Foucault, 1978-1979, p. 60).

el ámbito de competencia del gobernante, del gobierno y de la nueva razón de Estado. “uno de los puntos de anclaje de la nueva razón gubernamental era el mercado, entendido como mecanismo de los intercambios y lugar de veridicción en cuanto a la relación del valor y el precio. Ahora encontramos un segundo punto de anclaje de esa nueva razón gubernamental. Se trata de la elaboración del poder público y la medida de sus intervenciones ajustadas al principio de utilidad. Intercambio por el lado del mercado, utilidad, tenemos desde luego el interés, pues gubernamental en su forma moderna, la forma que se establece a comienzos del siglo XVIII, esa razón gubernamental que tiene por característica fundamental la búsqueda de su principio de autolimitación, es una razón que funciona con el interés. Pero éste ya no es, por su puesto, el del Estado íntegramente referido a sí mismo y que no busca más que su crecimiento, su riqueza, su población, su poder, como sucedía con la razón de Estado. Ahora, el interés cuyo principio debe obedecer la razón gubernamental es interés en plural, un juego complejo entre intereses individuales y colectivos, la utilidad social y la ganancia económica; entre el equilibrio del mercado y el régimen del poder público. Es un juego complejo entre derechos fundamentales e independencia de los gobernados. El gobierno, o en todo caso el gobierno en esta nueva razón gubernamental, es algo que manipula intereses.” (Foucault, 1978-1979, p. 64)

Otro momento clave para entender como se desarrollaron estas nuevas prácticas de gobierno, en las que tiene gran peso los datos de la economía y el mercado, es la reconstrucción de Alemania. En momentos en que “no es posible reivindicar una legitimidad jurídica, en la medida en que no hay aparato, no hay consenso, no hay

voluntad colectiva que pueda manifestarse en una situación en que Alemania, por un lado esta dividida, y por otro, ocupada. Por lo tanto, nada de los derechos históricos, nada de la legitimidad jurídica para fundar un nuevo Estado Alemán” (Foucault, 1978-1979, p. 104) Podemos imaginarnos al Estado Alemán en los años de la reconstrucción, en su doble condición de nación destruida y ocupada. Los gobiernos de la reconstrucción sometieron su prestigio casi exclusivamente que en los resultados económicos y en los planes de la reconstrucción. La legitimidad estaba atada al crecimiento económica de forma evidente. El circuito inverso de la legitimidad, esta vez, en dirección del mercado al Estado y no al contrario hace saltar el nivel jerárquico a un nivel político en el que los resultados económicos producen soberanía y prestigio político.

La economía produce legitimidad al Estado, que es su garante, y a su vez, produce la soberanía por efecto de este examen, la economía esta ahora en la base de las prioridades de la acción gubernamental. La economía es creadora de Derecho Público y se auto-produce las condiciones de reproducción. El proceso productivo, el proceso económico tiene que estar garantizado legalmente. Un botón de inicio de un gobierno para poderse desenvolver en el campo internacional, debe y tiene que ser, promover y garantizar una economía sana y creciente, con libertades de empresa que permitan la cohesión y el consenso permanente de los agentes económicos.

Entonces cuando hablamos de límites a la acción gubernamental nos referimos en realidad a una nueva concepción que no solo restringe su jurisdicción y le otorga

al mercado la labor de verificar sus actuaciones, sino que también redefine sus funciones y el carácter de su intervención. “El problema del neoliberalismo pasa por saber como se puede ajustar el ejercicio global del poder político a los principios de una economía de mercado. En consecuencia, se trata de liberar un lugar vacío sino de remitir, referir, proyectar en un arte general de gobernar los principios formales de una economía de mercado.” (...) “los neoliberales se vieron obligados a someter el liberalismo a una serie de transformaciones” (Foucault, 1978-1979, p. 157-168)

Una de las mas importantes transformaciones que sufrió el liberalismo ortodoxo fue “la disociación entre la economía de mercado, el principio económico del mercado, y el principio político del *laissez-faire*.” (...) “a partir del momento en que los neoliberales expusieron una teoría de la competencia pura, que no ponía de relieve esa competencia como un dato primitivo y natural presente, de alguna manera, en el principio mismo, en el fundamento de esa sociedad, y que bastaba con dejar salir a la superficie y en cierto modo redescubrirlo; lejos de ser eso, la competencia era estructurada, una estructura dotada de propiedades formales, y en esas propiedades formales de la estructura competitiva las que garantizaban y podían garantizar la regulación económica por el mecanismo de los precios. Por consiguiente, si la competencia era en verdad esa estructura formal, rigurosa en su estructura interna pero a la vez frágil en su existencia histórica y real, el problema de la política liberal consistía justamente en disponer de hecho el espacio concreto y real en el cual podía actuar la estructura formal de la competencia. Una economía de mercado sin *laissez-faire*, es decir, una política

activa sin dirigismo. El neoliberalismo, entonces, no va a situarse bajo el signo del *laissez-faire*, por el contrario, bajo el signo de una vigilancia, una actividad, una intervención permanente.” (Foucault, 1978-1979, p. 158)

Un efecto del nuevo utilitarismo, del nuevo liberalismo, es la negación del factor histórico en la ecuación. Se utiliza el posmodernismo para despolitizar las contradicciones del capitalismo, y generar un pesimismo político que se expresa en el abandono de causalismo y las críticas estructurales. “Evidentemente, si no existe un sistema que pueda ser analizado causalmente ni comprendido en su totalidad por un gran relato –es decir no existe el capitalismo-, no es posible encontrar las raíces de la explotación y de la desigualdad y por ende no se puede pretender una lucha integral y unificadora contra la dominación del capital. Como para los posmodernos eso no existe, solo se puede buscar y encontrar resistencias y luchas aisladas.” (Vega, 1999, p. 82)

Un “liberalismo positivo” es un “liberalismo interventor”, vigilante y controlador y proactivo en las reformas estructurales que se necesitaban. Al respecto Foucault cita textualmente las frases de los principales protagonistas del ordoliberalismo o neoliberalismo alemán. “Eucken, por ejemplo, dice: “El Estado es responsable del resultado de la actividad económica” Franz Böhm dice: “El Estado debe dominar el devenir económico”. Miksch dice: “En esta política liberal, bien puede ser que la cantidad de intervenciones económicas sea tan grande como en una política planificadora, pero lo diferente es su naturaleza” (Foucault, 1978-1979, p. 162)

La naturaleza de las intervenciones era la clave para entender las nuevas prácticas gubernamentales en la propuesta neoliberal. El precursor en estos nuevos tipos de intervención Walter Eucken, quien clasificó las acciones adecuadas desde la perspectiva del “liberalismo positivo” en acciones reguladoras y ordenadoras, fundaba sus esperanzas en un modelo que pusiera al Estado del lado del mercado y sirviera de garante de la acumulación individual. El gobierno y sus intervenciones importaban, la regulación debía estar sintonizada con las necesidades del capital. Al respecto se preguntaba Eucken: “¿cómo debe intervenir el gobierno? Por medio de acciones reguladoras, es decir, que debe intervenir efectivamente en los procesos económicos cuando, por razones de coyuntura, esa intervención se impone. Y dice: “El proceso económico provoca siempre ciertos roces de naturaleza pasajera, modificaciones que amenazan con conducir a situaciones excepcionales con dificultades de adaptación y repercusiones más o menos graves sobre grupos. Es preciso entonces, señala, no intervenir sobre los mecanismos de la economía de mercado, sino sobre las condiciones de este último. La intervención sobre las condiciones del mercado requiere, según el rigor mismo de la idea kantiana de regulación, señalar, admitir, y dejar actuar –pero para favorecerlas y, de algún modo, llevarlas al límite y a la plenitud de su realidad- a las tres tendencias que son características y fundamentales en ese mercado, a saber: tendencia a la reducción de costos, tendencia a la reducción de ganancia de la empresa y, por último, tendencia provisoria, puntual, al aumento de la ganancia, ya sea por una reducción decisiva y masiva de los precios o por una mejora de la producción. La regulación del mercado, la acción reguladora, debe

tomar en cuenta estas tres tendencias, en la medida que sus propias tendencias.”  
(Foucault 1978-1979, p. 170)

La intervención reguladora tendrá como principal finalidad la estabilidad de los precios, asegurar el futuro de la acumulación y de la riqueza, el cumplimiento de los contratos, servir de garantía para los inversionistas y generar estabilidad en los ciclos económicos “y por consiguiente, todos los otros objetivos, al margen de esa estabilidad de los precios, sólo pueden aparecer en segundo lugar y, en cierto modo, a título adyacente. Nunca, en ningún caso, pueden tener un carácter primordial. En particular, no deben ser objetivos primordiales el mantenimiento del poder adquisitivo, el mantenimiento del pleno empleo ni siquiera el equilibrio de la balanza de pagos.” (Foucault, 1978-1979, p. 171)

La tesis de la nueva intervención gubernamental está orientada específicamente a mantener condiciones de existencia del mercado, a esto es lo que llaman “marco”, intervenciones que no pueden afectar directamente el mercado sino solo sobre los datos previos que tienen un carácter económico. “¿Sobre qué actuarán las buenas intervenciones? Y bien, sobre el marco. Es decir, primero, sobre la población. La población agrícola es demasiado numerosa: será menester, por tanto, reducirla por medio de intervenciones que permitan, transferencias demográficas, una migración, etc. También habrá que intervenir en el plano de las técnicas, poniendo a disposición de la gente una serie de herramientas, perfeccionando técnicamente distintos elementos relacionados con los abonos, etc; intervenir sobre la técnica, asimismo, por medio de formación de agricultores y la enseñanza que se les

imparta, que les permitirá en efecto modificar técnicas agrícolas. En tercer lugar, modificar también el régimen jurídico de las explotaciones, en particular las leyes sobre la herencia, las leyes sobre el arrendamiento, y la localización de tierras, procurar encontrar la manera de hacer intervenir la legislación, las estructuras, la institución de las sociedades por acciones en la agricultura, etc. Cuarto, modificar, en la medida de lo posible, la distribución de los suelos y la extensión, la naturaleza y la explotación de tierras disponibles. Para terminar, y en última instancia, es preciso poder intervenir sobre el clima.” (Foucault 1978-1979, p. 173)

Es preciso, intervenir sobre la caracterización del trabajo y sobre la identidad de los obreros; sobre la perspectiva de las políticas educativas y laborales y sobre la contención de la organización sindical. La flexibilización, la desregulación y el colaboracionismo obrero son fundamentales para suavizar la contradicción obrero patronal. La educación por competencias, la pertinencia, las políticas de empleabilidad y la inversión en Capital Humano, hacen parte de este tipo de intervención sobre el marco; garantizan que los empresarios puedan aprovechar el esfuerzo de los trabajadores y su proceso de formación, en idéntica sintonía con sus necesidades y metas. También se prepara al estudiante para ser un trabajador flexible, se le convence de un periodo inicial en el que el sacrificio y la inversión en su propio Capital Humano le da el derecho de tener un lugar en el mundo laboral. Ahora es muy importante que los estudiantes comprendan que están atados a las necesidades del sector empresarial y que deben prepararse constantemente para los cambios tecnológicos y de modelo de contratación laboral.

Un obrero mejorado es el sueño del capitalismo, un obrero dócil, obediente, un obrero fiel, bien instruido en su trabajo, bajo sus ordenes y más bien colaborativo. Un obrero mejorado en todos sus ámbitos. En 1968 H. Ford fue a su fábrica y pensó ¿donde van a vivir todos los obreros? Construyó barrios enteros junto a las fábricas. Mejoró toda la línea de producción desde el catre de los obreros hasta su puesto y función en la línea de producción. Era importante impedir la huelga, lo que fue y es, toda una ciencia. La tensión entre el espiral de acumulación y la implosión social. El punto en que los obreros aceptan trabajar por un salario sin que esto los obligue a la huelga generalizada. La asistencia y el Estado Benefactor son ahora rechazados precisamente por considerar que tienen un efecto antieconómico y que generan una versión de la ciudadanía que impide el desarrollo del mercado y que desorienta la voluntad económica de los individuos y del mismo Estado. Toda esta concepción “paternalista” con los trabajadores hace parte del pasado, porque hoy son los mismos estudiantes y futuros trabajadores los que deben costear y asumir su formación en Capital Humano y asegurar su bienestar con las herramientas que se pueda fabricar en su entorno económico.

Para los ordoliberales (neoliberales) la política económica no puede ser obstruida o impactada negativamente por la política social. Por esta razón, se rechazan las medidas compensatorias y el rol de corrección de la asistencia, propias de los Estados de Bienestar. “Ante todo, dicen los ordoliberales, una política social, si de veras quiere integrarse a una política económica y no destruirla, no puede servirle de contrapeso, ni debe definirse como el elemento que compensará los efectos de los procesos económicos. Y en particular la igualdad, la relativa igualdad, la

distribución equitativa en el acceso de cada uno a los bienes de consumo, no puede en ningún caso constituir un objetivo. No puede constituir un objetivo en un sistema en el cual, justamente, la regulación económica, es decir, el mecanismo de los precios, no se obtiene en absoluto a través de los fenómenos de igualación sino por el juego de diferenciaciones que es característico de cualquier mecanismo de competencia y se establece a través de oscilaciones que solo cumplen su función y sus efectos reguladores siempre que, desde luego, se las deje actuar, y mediante las diferencias. En términos generales, es preciso que haya algunos que trabajen y otros que no trabajen, o bien que haya salarios grandes y pequeños, que los precios suban y bajen, o para que las regulaciones actúen. Por consiguiente, una política social cuyo primer objeto sea la igualación, aun relativa, que asigne como tema central la distribución equitativa, aun relativa, sólo puede ser antieconómica. Una política social no puede fijarse la igualdad como objetivo. Al contrario, debe actuar la desigualdad, y como decía Röpke: la gente se queja de la desigualdad, pero ¿qué quiere decir eso? “La desigualdad – dice- es la misma para todos. Formula que puede parecer evidente, claro está, pero que se comprende cuando se considera que para ellos el juego económico, precisamente con los efectos desigualitarios que entraña, es una especie de regulador general de la sociedad al todos, como es evidente, deben prestarse y plegarse.” (Foucault, 1978-1979, p. 176)

La política social, según la reforma neoliberal, debe distinguirse de la apuesta socialista y colectivista, es decir, debe entenderse como una política social individual y privatizada, basada en el seguro individual y el papel de la propiedad

privada y el patrimonio. “el instrumento de esa política social, si es posible llamarla política social, no será la socialización del consumo y los ingresos. Por el contrario, solo puede ser una privatización, es decir que no se va a pedir a la sociedad entera que proteja a las personas contra los riesgos colectivos como los daños, por ejemplo. Simplemente se pedirá a la sociedad, o, mejor, a la economía, que procure que cada individuo tenga ingresos lo bastante altos para poder, ya sea directamente ya título individual o por medio colectivo de las mutuales, autoasegurarse, sobre la base de su propia reserva privada, contra los riesgos existentes e incluso contra los riesgos de la existencia, así como contra esas fatalidades de la vida que son la vejez y la muerte. Vale decir que la política social deberá ser una política cuyo instrumento no será la transferencia de una parte de los ingresos de un sector a otro, sino la capitalización más generalizada posible para todas las clases sociales, cuyo instrumento será seguro individual y mutuo y, por último, la propiedad privada. Es lo que los alemanes llaman “política social individual”, opuesta a la política social socialista. Se trata de una individualización de la política social en vez de ser esa colectivización y socialización por y en la política social. No se trata, en suma, de asegurar a los individuos una cobertura social de los riesgos, sino de otorgar a cada uno una suerte de espacio económico dentro del cual pueda asumir y afrontar dichos riesgos.” (Foucault, 1978-1979, p. 177-178)

Este tipo “política social individual” es a las que alude G. Becker para explicar como la promoción de la competencia en ámbitos considerados no económicos puede generar buenos resultados, y no al contrario, en la que la política social es

considerada un mecanismo de compensación y ajuste de los efectos antisociales de la economía; al respecto afirma: “El análisis moderno de la competencia ha sido excesivamente estrecho. Se circunscribe y se limita a los mercados donde aparecen precios monetarios en las ventas de bienes y donde las corporaciones buscan utilidades. Como, por ejemplo, el mercado de bananas, los automóviles, las peluquerías y similares.” (..) “Pero las ventajas de la competencia no solo se ponen de manifiesto en aquellos mercados, aun siendo muy importantes para el bienestar material. La competencia también beneficia a las personas en áreas tales como la educación, la caridad, la religión, la oferta monetaria, la cultura y los gobiernos. En realidad la competencia resulta esencial en todos los aspectos de la vida independientemente de las motivaciones y la organización de los productores ya se trate de transacciones donde está involucrada la moneda o en aquellas donde aparecen cotizaciones en términos monetarios” (Becker, 2000, p. 2)

En cuanto a la competencia en el ámbito de la educación, Becker ataca el mercado cautivo de la educación pública y sale en defensa de la educación privada para las familias que la pueden costear “las familias pudientes pueden sortear estos obstáculos de los colegios públicos y enviar a sus hijos a un buen colegio privado que opera en un ámbito competitivo.” (Becker, 2000, p. 7)

Cualquier restricción a la competencia es considerado por el neoliberalismo como un freno al progreso, como una injustificada barrera contra la libertad de empresa y la inversión. “La competencia es en realidad la sangre vital de cualquier sistema económico dinámico. Mas aún, la competencia es el fundamento de la calidad de

vida y está vinculado a los aspectos mas trascendentales de la existencia humana desde el punto de vista educacional, civil, religioso y cultural, además del económico.” (Becker, 2000, p. 10)

Adriana Capocasale anota sobre T. Shultz y su concepción del trabajo y trabajador, que en realidad, estos, deben ser considerados empresarios y capitalistas que administran su propio Capital Humano, “T. Shultz, plantea que deben considerarse los recursos humanos como una forma de capital, producto de una inversión, y advierte que de no ser considerados se estaría fomentando una noción errónea de trabajo. El concepto de trabajo implica mucho más que habilidades de tipo manual de las que pueden estar dotados por igual todos los trabajadores. Estos deberían considerarse como «capitalistas» en tanto invierten en conocimientos y habilidades que tienen valor económico”.(Capocasale, 2008, p. 74)

Para T. Shultz el Capital Humano explica la mayor parte del aumento de los ingresos de un trabajador<sup>13</sup> y debe comprenderse tanto en el campo cuantitativo como en el cualitativo: “Atender las inversiones humanas supone aceptar que los recursos humanos no solo implican dimensiones cuantitativas (número de horas trabajadas, porcentaje de población activa, etc.) sino también dimensiones

---

<sup>13</sup> “la ventaja competitiva observada en los trabajadores jóvenes (por ejemplo para conseguir empleos más satisfactorios que los trabajadores de mayor edad que están en situación de desempleo) puede deberse a diferencias reales en la productividad, relacionadas con una forma de inversión humana que es la educación. Es así como toda inversión en los seres humanos produce un rendimiento a lo largo de un amplio periodo. Más aún, el capital humano exige permanente movimiento (como todo capital) ya que cuando permanece ocioso por el desempleo, se menoscaban” (Capocasale 2008, p. 76)

cualitativas (habilidades, conocimientos, atributos personales para realizar un trabajo productivo). Es cierto que hay dificultades para medir las inversiones humanas. La dificultad principal radica en que, en las actividades humanas, los gastos de consumo y los gastos de inversión se presentan de manera simultánea. Hay gastos que simplemente satisfacen las preferencias de los consumidores, y hay otros que aumentan las capacidades humanas. Pero también están aquellos que representan ambos efectos. La toma de decisiones en términos de gastos de inversión supone utilidades futuras que justifiquen las acciones actuales.” (Capocasale, 2008, p. 76)

Vemos entonces, que el factor humano, el tercer factor del que hablaba la Escuela de Chicago y con él, la reacción anti-keynesiana, que se expresó en la década de los 60 y los 70, dio origen a la teoría del Capital Humano. Teoría que se soporta sobre las teorías del crecimiento endógeno, la idea de la elección racional y el utilitarismo, la autorregulación de la economía y las intervenciones de nuevo tipo liberal.

## **1.2. El mito de la economía autorregulada**

Toda la propuesta, como ya lo he mencionado, bebe de la autorregulación; sobre este asunto Karl Polanyi ya había dado una batalla teórica a mitad del siglo pasado contra esta idea. Su crítica apuntaba a desvirtuar la tesis de una economía dirigida primordialmente por los precios del mercado. “La economía de mercado implica un sistema de mercados autorregulados; en términos ligeramente más

técnicos, es una economía dirigida por los precios del mercado y nada más. Tal sistema, capaz de organizar toda la vida económica sin ayuda o interferencia externa, merecería sin duda el calificativo de autorregulado. Estas indicaciones generales bastarán para mostrar la naturaleza enteramente insólita de tal aventura en la historia de la humanidad.” (Polanyi, 2003, p. 91)

Polanyi señala que los sistemas económicos que precedieron al capitalismo se organizaron en torno a principios de reciprocidad y distribución ordenada, y desvirtúa la historicidad de la competencia y la centralidad de las instituciones económicas en las sociedades feudales. “En términos generales, la proposición sostiene que todos los sistemas económicos conocidos hasta el final del feudalismo en Europa occidental se organizaron de acuerdo con los principios de la reciprocidad o la redistribución, o de la actividad hogareña, o alguna combinación de los tres. Estos principios se institucionalizaron con el auxilio de una organización social que, entre otras cosas, utilizaba los patrones de la simetría, la centralidad y la autarquía. En este marco se obtenía la producción y la distribución ordenada de los bienes mediante gran diversidad de motivaciones individuales disciplinadas por los principios generales del comportamiento. La ganancia no era prominente entre estas motivaciones. La costumbre y el derecho, la magia y la religión cooperaban para inducir al individuo a obedecer las reglas del comportamiento que eventualmente aseguraban el funcionamiento del sistema económico.” (Polanyi, 2003, p. 103)

La autorregulación se da por la equiparación de la oferta y la demanda, y la

operación del sistema de precios: “Una economía de mercado es un sistema económico controlado, regulado y dirigido sólo por los precios del mercado; el orden en la producción y distribución de bienes se encomienda a este mecanismo autorregulado. Una economía de esta clase deriva de la expectativa de que los seres humanos se comporten de tal manera que alcancen las máximas ganancias monetarias. Tal economía supone la existencia de mercados donde la oferta de bienes (incluidos servicios) disponibles a un precio dado será igual a la demanda a ese precio. Supone la presencia del dinero, que funciona como un poder de compra en manos de sus propietarios. La producción estará controlada entonces por los precios, ya que los beneficios de quienes dirigen la producción dependerán de ellos; la distribución de los bienes dependerá también de los precios, ya que los precios forman ingresos, y es con la ayuda de estos ingresos que los bienes producidos se distribuyen entre los miembros de la sociedad. Bajo estos supuestos, los precios aseguran por si solos el orden en la producción y distribución de los bienes. (Polanyi, 2003, p. 118)

El economicismo intentaba forzar la mercantilización de la mano de obra, la tierra y el dinero, por medio de un proceso ficticio, para fundir las características de las mercancías sobre la vida de los trabajadores, al respecto anota Polanyi, “El punto crucial es éste: la mano de obra, la tierra y el dinero son elementos esenciales de la industria; también deben organizarse en mercados; en efecto, estos mercados forman parte absolutamente vital del sistema económico. Pero es obvio que la mano de obra, la tierra y el dinero no son mercancías; en el caso de estos elementos, es enfáticamente falso que todo lo que se compra y se vende debe de

haber sido producido para su venta. En otras palabras, estos elementos no son mercancías, de acuerdo con la definición empírica de una mercancía. El trabajo es sólo otro nombre para una actividad humana que va unida a la vida misma, la que a su vez no se produce para la venta sino por razones enteramente diferentes; ni puede separarse de la actividad del resto de la vida, almacenarse o movilizarse. La tierra es otro nombre de la naturaleza, que no ha sido producida por el hombre; por último, el dinero es sólo un símbolo del poder de compra que por regla general no se produce sino que surge a través del mecanismo de la banca o de las finanzas estatales. La descripción de la mano de obra, la tierra y el dinero como mercancías es enteramente ficticia” (Polanyi, 2003, p. 122-123)

La impersonalidad del mercado y su voracidad atemorizaban a Polanyi, que veía un calvario en el futuro, si se estableciera que solo el mercado fuera el responsable del destino de los seres humano. La entidad del ser humano es indivisible y la fuerza de trabajo no puede deslindarse de la identidad física, psicológica y moral del hombre. El dominio del mercado, traería consigo una debacle, así como las sociedades antiguas sufrían sequías e inundaciones nosotros tendríamos también nuestras epidemias y crisis sociales por causa del desamparo social y el efecto de la personalidad destructiva del mercado y sus intereses creados. “Si se permitiera que el mecanismo de mercado fuese el único director del destino de los seres humanos y de su entorno natural, incluso de la cantidad y el uso del poder de compra, se demolería la sociedad. La supuesta mercancía llamada “fuerza de trabajo” no puede ser manipulada, usada indiscriminadamente, o incluso dejarse ociosa, sin afectar también al individuo

humano que sea el poseedor de esta mercancía peculiar. Al disponer de fuerza de trabajo de un hombre, el sistema dispondría incidentalmente de la identidad física, psicológica y moral que es el “hombre” al que aplica este título. Privados de la cobertura protectora de las instituciones culturales, los seres humanos perecerían por los efectos del desamparo social; morirían víctimas de una aguda dislocación social a través del vicio, la perversión, el crimen y la inanición. La naturaleza quedaría reducida a sus elementos, las vecindades y los paisajes se ensuciarían, los ríos se contaminarían, la seguridad militar estaría en peligro, se destruiría el poder de producción de alimentos y materias primas. Por último, la administración del poder de compra por parte del mercado liquidaría periódicamente a las empresas, ya que las escaseces y los excesos de dinero resultarían tan desastrosos para las empresas, como las inundaciones y las sequías para la sociedad primitiva. No hay duda de que los mercados de mano de obra, tierra y dinero son esenciales para una economía de mercado. Pero ninguna sociedad podría soportar los efectos de tal sistema de ficciones burdas, ni siquiera por muy breve tiempo, si su sustancia humana y natural, al igual que su organización empresarial, no estuviesen contra los excesos de este molino satánico”( Polanyi, 2003, p. 124)

La liberalización de todos los campos de la economía hace parte de la agenda principal del neoliberalismo y la justificación va por lo menos en dos vías; por un lado tenemos el valor de la libertad individual y empresarial y por otra parte tenemos el poder del mercado y su capacidad de maximizar los resultados. El *laissez-faire*, *laissez-passer*, dejar hacer, dejar pasar, es un precepto que

defendieron Hume, Paley, Burke, Rousseau, Godwin, Malthus, Cobbet, Huskisson y Bentham, los padres del utilitarismo. Su contenido principal, reducir la intervención del Estado en el mercado y permitir que las fuerzas de la competencia y la inversión generen crecimiento económico. Hasta comienzos del siglo XX el *laissez-faire* fue el paradigma indiscutible de la práctica gubernamental, sin embargo la crisis económica de 1929, dejaría al desnudo las grietas del *laissez-faire* como pilar de la economía mundial.

J. M. Keynes intentó demostrar que la máxima del *laissez-faire* no tiene base científica<sup>14</sup>, y afirmó que este supuesto principio natural no es mas que un dogma de la filosofía política, que ha servido para adelantar una campaña política a favor del librecambio y que se logró fijar en la mente popular como conclusión práctica de la economía política ortodoxa (Keynes, 1997, p. 283)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> J.M. Keynes citando a Cairnes, en la conferencia introductoria sobre economía política y "*laissez-faire*" dictada en el University College of London en 1870 "La noción predominante es que la economía política intenta demostrar que la riqueza puede acumularse mas deprisa y distribirse de manera mas conveniente, es decir, que el bienestar humano puede promoverse de un modo mas efectivo por el simple procedimiento de permitir que la gente actúe por si misma; es decir, dejando que los individuos sigan los dictados del interés propio, sin limitarlos ni por el estado ni po la opinión publica, mientras no incurran en violencia o fraude. Esta es la doctrina conocida comúnmente como *laissez-faire*; y de acuerdo con ella, me parece que a la economía política se la considera generalmente como una especie de traducción científica de esta máxima, una justificación de la libertad de la empresa individual y del contrato como solución única e idónea de todos los problemas industriales" (Keynes, 1997, p. 284)

<sup>15</sup> J.M. Keynes referencia obras como la de Basiat en las que se exalta el *laissez-faire* "Intento demostrar la armonía de aquellas leyes de Providencia que gobiernan la sociedad humana. Lo que hace que estas leyes sean armoniosas y no discordantes es que todos los principios, todos los motivos, todos los impulsos para la acción, todos los intereses, cooperan hacia un resultado final (...) Y ese resultado es aproximación indefinida de todas las clases hacia un nivel que siempre es creciente; La igualación de los individuos en la mejora general" (Keynes, 1997, p. 283-284)

Lo que se discute aquí es el supuesto según el cual la selección natural del mercado y el efecto de la competencia en la economía explicaban el progreso. Keynes admite que hubo sesgos ideológicos, al suponer “que la distribución ideal de los recursos productivos podía producirse a través de la actuación independiente de los individuos, mediante el método de prueba y error, de tal modo que aquellos que invierten su capital o su trabajo en la dirección correcta eliminarán por la competencia a aquellos que lo hacen en la dirección equivocada. Esto implica que no debe haber piedad ni protección para aquellos que invierten su capital o su trabajo en la dirección errónea. Es un método que permite el ascenso de los que tienen más éxito en la persecución del beneficio, a través de una lucha despiadada por la supervivencia, que selecciona al más eficiente mediante la bancarrota del menos eficiente. No cuenta el coste de la lucha, sino solo los beneficios del resultado final, que se supone son permanentes.” (Keynes, 1997, p. 286 )<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Keynes 1997, “Siendo el objeto de la vida cortar las hojas de las ramas hasta la mayor altura posible, la manera más plausible de alcanzar este fin es permitir que las jirafas con el cuello más largo dejen morir de hambre a las que lo tiene más corto” (...) “Concordando con este método de alcanzar la distribución ideal de los instrumentos de producción entre los diferentes fines, hay un supuesto similar sobre el modo de alcanzar la distribución ideal de lo que está disponible para el consumo. En primer lugar, cada individuo descubrirá cuál, entre los objetos posibles de consumo, él desea más, por el método de prueba y error (en el margen), y de esta manera solo cada consumidor distribuirá su consumo más ventajosamente, sino que cada objeto de consumo encontrará su camino hacia la boca del consumidor cuya satisfacción es la mayor cuando se la compara con la de los demás, porque ese consumidor ofrecerá más que los otros. Así, si dejamos que las jirafas se comporten libremente: 1. Se cortará la máxima cantidad de hojas, porque las jirafas con el cuello más largo, a fuerza de matar de hambre a las otras, se colocarán más cerca de los árboles; 2. Cada jirafa tratará de tomar las hojas que le parezcan más suculentas en las que están a su alcance; y 3. Las jirafas a las que apetezca una determinada hoja más que cualquier otra, se estirarán al máximo para alcanzarla. De esta manera, más y más jugosas hojas serán engullidas, y cada hoja alcanzará la garganta que ella crea que ha acreditado mayor esfuerzo.” (Keynes, 1997, p. 286)

Las aptitudes y competencias mas adecuadas al entorno económico son las que deben promoverse. Esta es claramente una perspectiva utilitarista, pues parte del ideario del liberalismo político según el cual los seres humanos siempre buscan maximizar los resultados y por ello optan normalmente por la elección que mayores beneficios y utilidades represente. El marco de referencia entonces de esta elección racional es el mercado y las oportunidades laborales de una economía determinada. La base de esta ecuación es la relación clásica precio-valor, es el mundo en el “que el mercado debe revelar algo semejante a una verdad” (Foucault, 1978-1979, p. 49). Y todo lo demás debe responder a la lógica del mercado y de la utilidad.

La consigna del proyecto neoliberal es: Hay que liberar la economía de las restricciones estatales, e instituir un nuevo paradigma según el cual se deben limitar las intervenciones del Estado. Esta fue la plataforma creada para hacer frente a la revolución Keynesiana.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Keynes demostró que la “crisis del capitalismo se producía por la baja “eficacia marginal del capital” y la tasa demasiado elevada de interés, que ocasionaba una caída de las inversiones. Este análisis lo condujo a propiciar la intervención de los poderes públicos con vistas a garantizar pleno empleo, a través de medidas que favorecían el consumo (abandono del patrón oro, aumento de las inversiones privadas y publicas). La visión microeconómica tradicional, fundada en la interacción de los precios y los salarios, debía así ser remplazada por una visión “microeconómica” basada en las relaciones entre agregados o “cantidades globales” que podían sufrir influencia de la política económica, como el ingreso nacional, el consumo total, los volúmenes de ahorro y la inversión. Designado subgobernador del Banco de Inglaterra, Keynes participo en la conferencia de Bretton Woods de 1944, que determinó la creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo Económico.” (Foucault, 1978-1979, p. 117 ).

Hasta aquí he mencionado los debates teóricos económicos que trajo el liberalismo positivo sobre el intercambio, la competencia y la teoría de la competencia perfecta, todos guiados por el principio madre del *laissez-faire*. Igualmente he dicho que el radicalismo inglés terminó dominando la tradición del derecho público continental poniendo en el centro de la acción gubernamental el criterio de la utilidad, anteponiéndose al camino revolucionario francés de la concepción del individuo, la libertad y la igualdad y la fraternidad.

En un segundo momento he introducido la visión de este nuevo liberalismo en relación con la actuación y papel del Estado. Gobernar para el mercado no gobernar a causa del mercado, el norte de la nueva razón gubernamental, de la forma liberal de gobernar. (Foucault, 1978-1979, p. 61) Además me he referido a la Política Social que nace de la crítica al Keynesianismo. Todo esto significó la adhesión a todo un conjunto de doctrinas sobre la eficacia del mercado. Un proceso en el que por distintos medios se va generando consenso alrededor de los principios del neoliberalismo.

Finalmente, debo apuntar otro elemento que sirvió de vehículo en la reforma y la reconstrucción del nuevo Estado alemán, fue el protestantismo alemán. Max Weber se refiere como el enriquecimiento individual es percibido por los protestantes alemanes como un signo de los hombres y no de Dios<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> “parece que el enriquecimiento de un particular en Alemania protestante de ese siglo era un signo de la elección arbitraria del individuo por parte de Dios. Riqueza equivalía a signo. ¿Signo de qué? De que Dios, precisamente, había otorgado a ese individuo su protección y manifestaba así, con ello, la certeza de una salvación. El enriquecimiento,

### 1.3. Teorías del crecimiento endógeno

En las teorías del crecimiento endógeno, el crecimiento, el progreso técnico y la transformación de los factores de producción son resultado de causas endógenas, de inversiones que los agentes económicos hacen bajo la expectativa de rendimientos y ganancias.

La crisis de productividad y la interrupción de los ciclos de acumulación, expresada en la “productividad marginal del capital decreciente” se explicaban por los atrasos acumulados en nuevas tecnologías y el factor humano. En cambio, en las teorías del crecimiento endógeno se establece que la productividad del capital no decrece cuando el stock de Capital Humano aumenta y por el contrario se

---

por lo tanto, ingresa a un sistema de signos en la Alemania del siglo XVI. En la Alemania XX, aunque el enriquecimiento de un particular no sea el signo arbitrario de su eyección por parte de Dios, ¿de qué será signo el enriquecimiento global? No, claro, de la elección divina, (sino) el signo cotidiano de la adhesión de los individuos al Estado. En otras palabras, la economía siempre significa, pero de ninguna manera lo hace en el sentido de producir sin cesar esos signos de la equivalencia y el valor de mercado de las cosas que no tiene nada que ver, en sus estructuras ilusorias o sus estructuras de simulacro, con su valor de uso; la economía produce signos, produce signos políticos que permiten el funcionamiento de las estructuras, produce mecanismos y justificaciones del poder. El mercado libre, libre en un sentido económico, vincula políticamente y pone de manifiesto lazos políticos. Un marco alemán firme, un índice de crecimiento satisfactorio, un poder adquisitivo en expansión, una balanza de pagos favorable son en Alemania, sin lugar a dudas, los efectos de un buen gobierno, pero hasta cierto punto también, y más aún, la manera como se manifiesta y se refuerza sin cesar el consenso fundador de un Estado que la historia, la derrota o la decisión de los fundadores, como les parezca, acababa de poner fuera de la ley. El Estado recupera su ley, recupera su ley jurídica y recupera su fundamento real en la existencia y la práctica de esa libertad económica. La historia había dicho “no” al Estado alemán. De ahora en más será la economía la que le permita afirmarse. El crecimiento económico sigue ocupando el lugar de una historia débil.” (Foucault, 1978,1979, p. 108)

generaría el cambio tecnológico y el progreso técnico, que otorgaría ventajas comparativas.

A mediados de los 50 hace carrera el modelo de Robert Solow, en el que el crecimiento exógeno y constante de la población y la fuerza de trabajo, el ahorro como una fracción fija de la renta y la producción total de la economía dependen del capital y del trabajo. Se plantea un equilibrio “la economía llega a su estado estable cuando la inversión por unidad de capital es igual a la tasa de crecimiento de la población” (...) “la variable exógena es el crecimiento de la población por lo que esta es la tasa natural de crecimiento” (Agudelo 2009, p. 3). Se insirió en este modelo, en el efecto del progreso tecnológico como factor exógeno que alimenta el crecimiento y que puede soportar el decrecimiento de otros factores.

Se supone que los hogares maximizan una función de utilidad sujeta a una restricción presupuestaria mientras que las empresas, a su vez, maximizan una función de beneficios. El énfasis se pone en la producción de nuevas tecnologías y en el capital humano. Los modelos endógenos se sustentan necesariamente sobre la idea de la competencia perfecta y de los mercados autorregulados.

Esta teoría tiene como consecuencia una mayor liberalización de los mercados y la eliminación de las políticas sectoriales y proteccionistas, pues considera que la competencia, es la que produce el cambio y la innovación. Este cambio se

ralentiza cuando el Estado interviene en sectores de la economía impidiéndoles desarrollar su potencial competitivo.

#### **1.4. Sociedades posindustriales y la crisis del Estado de Bienestar**

El Estado de Bienestar funcionaba en pareja con el modelo Fordista y Teylorista de producción de masas para economías de masa. Con ello se establecieron proyectos societales con mayores grados de inclusión económica y de *integración social*. Claro está, que esto aplicó dentro de los países industrializados y estuvo condicionado a un modelo de Fordismo globalizado en el que la periferia subdesarrollada no podía aspirar a tanto. La división mundial del trabajo y la producción determinaba la bonanza del capitalismo del primer mundo. (Rifkin, 1994)

La concepción del Estado de Bienestar lejos de ser homogéneo globalmente, se desarrollo en procesos que claramente fueron complejos y distintos en cada país. El modelo Bismarkiano Alemán (apoyo a la seguridad social de los trabajadores); El modelo Escandinavo (apoyo a las mujeres y al cuidado de las familias;- y el modelo Anglo - Sajón (que provee beneficios y servicios sociales residuales y deja la decisión al individuo para participar en el mercado laboral). Y por otro lado el modelo Chino de socialismo de mercado o el modelo Cubano y sus particularidades que se distinguieron en mucho, del modelo Soviético.

La política social del Estado de Bienestar se estudia aisladamente, como un campo autónomo del conocimiento, sin ninguna relación con la economía ni con el mercado laboral. Nuevamente el posmodernismo intenta disuadir la lectura causal e histórica, que justamente reconoce las contradicciones de clase y el papel del Estado de Bienestar en la pos-guerra. Se propone en general que existe un falso dilema, al dividir la sociedad en clases antagonistas y se promueve la tesis de la comprensión de los problemas sociales como un problema de Estado que debe solucionarse con la provisión de políticas de asistencia y con ello se acepta la destinación de recursos públicos a la garantía de condiciones menos desiguales en las sociedades.

Por un complejo conjunto de razones el modelo de Estado de Bienestar entra en crisis finalizando la década de los 70 y con ello se inicia un nuevo proceso de reforma al paradigma societal y las economías estatales tienden a ser mayormente influenciadas por el mercado mundial y el monetarismo neoliberal. Y con esto se reencaucha el liberalismo político y económico en nuevas formas de comprender la política social y se redimensiona el papel de las fuerzas del mercado en la construcción de la realidad social y política en buena parte de mundo.

El consenso político de la posguerra determinó la desaparición de los dos pilares gemelos más notables del Estado de Bienestar y Keynesiano, el empleo total y la provisión de bienestar universal a través de servicios para satisfacer necesidades sociales básicas, aunado a la cada vez más fuerte aseveración de que los

gobiernos ya no son capaces de solucionar las crecientes y diversas demandas del electorado. (Miller and Ahmad, 1997, p. 270)

El modelo que pretendió esconder la división de clases propuesta por la posición obrerista –clasista no soportó las metas propuestas (pleno empleo, universalismo básico) y entro en crisis al no poder cumplir con un horizonte garantista que obvió los resultados previsibles del Capitalismo de Estado en donde unos ganan y otros pierden. La estrategia de adaptación que respondiera al modelo denominado “ganar y ganar” implicaba gestionar la nueva estructura de riesgos de forma tal que ningún grupo se convirtiera en perdedor sistemático. (Andersen, 2000, p. 55-61)

Finalmente con la derrota del Bloque soviético y su incursión en la economía globalizada surgió un nuevo paradigma que dio nuevas connotaciones a la discusión acerca de la relación entre la sociedad el mercado y el Estado. Toma fuerza una corriente conservadora del liberalismo político [neoconservadurismo] que intenta demostrar como la intervención estatal en la economía termina siendo perjudicial para la competitividad de las naciones y con ello se fortalece la tesis que otorga al mercado la labor de garantizar el espíritu emprendedor y la iniciativa privada el éxito de las economías nacionales.

Superado el tema de la integración social se asoma la gran reforma a las economía mundial, que se fundamenta en la necesidad de lograr economías nacionales competitivas en mercado globalizado y con ello la tesis de que los

Estados nacionales deben concentrarse en la movilización de todas las fuerzas productivas para lograr propósito de la mayor competencia posible en el teatro internacional, apoyado en las doctrinas económicas – neoliberales.

## Capítulo II

### (El acenso)

#### Discusiones sobre el Desarrollo

### **2.1. Adopción del concepto Capital Humano por las Instituciones Multilaterales**

Según el Banco Mundial, existe una brecha educativa que mantiene a un grupo de la población en la pobreza y con un bajo nivel educativo. Esta brecha se explica por “limitaciones en la liquidez”, y por los “rendimientos imperfectos y desiguales de la educación”. La acumulación de Capital Humano es la única forma en que se puede romper el ciclo de la pobreza. Según el Banco Mundial: “El capital humano, en su sentido más amplio, incorpora los niveles de educación, salud y de nutrición de la población. Pese a la incertidumbre generada por los resultados de los estudios empíricos entre países, el capital humano (representado por los niveles de educación o salud) es considerado generalmente como uno de los determinantes fundamentales del crecimiento”, Se parte de estudios que demuestran que las inversiones en educación son fundamentales para mejorar la productividad, mejorar la adaptación tecnológica y la innovación, todas ellas condiciones necesarias para el crecimiento económico sostenido. (Banco Mundial, 2006, p.153)

También se toma como un hecho comprobado, que refuerza la teoría de Capital Humano, que existe una relación causal entre la pobreza y los bajos niveles de educación. Identifican conceptualmente un atraso en las capacidades y destrezas en los trabajadores de los países subdesarrollados, que explica finalmente, la pobreza en América Latina y el Caribe. Por ello se formulan las siguientes preguntas “¿se está perpetuando esta situación a través de las generaciones? ¿se podrá esperar que las fuerzas del mercado rompan con este ciclo de pobreza y baja educación, por ejemplo, a través de un crecimiento sostenido? ¿será que los mecanismos que se autoreforzan tienden a reproducir este ciclo? De ser así, ¿cuáles son éstos y que tipo de intervenciones de política pública se requiere para abordarlos?”(Banco Mundial, 2006, p. 153) Como vemos, este tipo de preguntas dan por sentado que son factores internos, y no externos, los que explican la pobreza en América Latina, y por tanto, las políticas deben estar enmarcadas en un proceso de modernización del proceso productivo interno.

El Banco Mundial ha establecido que “la formación de capital humano es un proceso sinérgico que se inicia desde muy temprana edad” (...) “una adecuada salud y nutrición para el desarrollo de la capacidad cognitiva, la disposición para aprender en la escuela y la mayor productividad durante la vida adulta. La adquisición de educación formal y de formación de la niñez hasta edad adulta se traduce en desarrollo de destrezas susceptibles de ser mercadeadas.” (...) “en consecuencia, los años de escolaridad son sólo una medida de primera instancia de las destrezas personificadas por los individuos. El elemento de productividad del nivel educativo de un individuo depende de la calidad de la formación familiar y

escolar durante la infancia, la niñez y la adolescencia.” (...) “los determinantes de la inversión en capital humano son capturados en el reconocido modelo del capital humano de comportamiento del hogar de Becker.” (...) “Los padres toman las decisiones educativas para sus hijos, con el propósito de maximizar el bienestar de todos los miembros del hogar, a través de la asignación de recursos (incluido el tiempo en el hogar) entre el consumo, el trabajo, la educación formal y el ocio. La educación es una inversión que implica el intercambio de costos actuales por beneficios futuros, es decir, con base en los rendimientos esperados. Los costos incluyen desembolsos como las matrículas, las mensualidades y otros gastos relacionados, así como los costos de oportunidad indirectos del tiempo (incluidos los ingresos no percibidos por el trabajo) y los costos no monetarios relacionados con la aptitud y la disposición para aprender. Los beneficios privados relacionados con los mayores niveles de educación son, por lo general, mayores ingresos futuros en el mercado laboral pero también contemplan la mayor capacidad desenvolverse cabalmente en la sociedad moderna” (Banco Mundial, 2006, p. 157)

En su diagnóstico, el Banco Mundial pone de cabeza los factores causales, y lo que son efectos comprobados de las reformas estructurales de los 90, ahora aparecen como causas del atraso económico y social. En otras palabras, se pretende descartar de plano las influencias negativas de la apertura económica y centrar todas las miradas en las deficiencias internas de cada modelo. Miremos por ejemplo como se refieren a los factores locales, a la pequeña escala, a los factores familiares, que explicarían los bajos rendimientos educativos y de

escolaridad: “los costos y los beneficios de la escolaridad se ven afectados por factores de la oferta y la demanda relacionados con las características de los hogares, las inversiones públicas y el funcionamiento de los mercados educativos y laborales. Entre los principales factores de la oferta, el bajo acceso a los colegios que ofrecen los cursos requeridos y las deficiencias en el sistema educativo pueden limitar el progreso escolar de los niños, niñas y jóvenes. En el lado de la demanda, el ingreso familiar o la riqueza, la educación del padre y de la madre, el número de hijos o hijas y el desigual acceso a los colegios de mayor calidad, la actitud y el tiempo que la familia dedica a la educación escolar y, por último, el desempeño escolástico del menor y los rendimientos de la educación.” (Banco Mundial, 2006, p. 157) Como se puede observar, existe cierta congruencia interna y mucho sentido común en este tipo de análisis que apunta a un argumento de mucho peso. Mejorar la educación en todo nivel, especialmente en los niveles primarios de la educación, puede generar mayores oportunidades a las personas. Además que las inversiones en educación y salud pueden mejorar la productividad de la economía en general. Sin embargo, existe una gran contradicción externa de este discurso, pues es evidente que las políticas de privatización, recorte de las inversiones sociales, y desregulación de las economías son las que precisamente, generan gran vulnerabilidad a las economías de periferia e imponen finalmente unos limitantes estructurales que impiden el desarrollo humano en estos aspectos.

Josep Stiglitz, ha encabezado buena parte de las mas importantes críticas contemporáneas al sistema financiero internacional, representado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y lo que se ha llamado la Banca

Multilateral. En sus estudios, ha demostrado los efectos negativos que han tenido las políticas económicas promovidas por dichos organismos y por el poder corporativo en el mundo. Al respecto afirma Stiglitz: “Los defensores del consenso de Washington destacan que las intervenciones gubernamentales son el origen del problema; la clave para la transformación es “poner el precio adecuado” y sacar al gobierno de la economía mediante la privatización y la liberalización. Con esta perspectiva, el desarrollo es poco mas que la acumulación de capital y mejoras en la eficiencia con que se asignan los recursos; asuntos técnicos puros. Esta ideología no entiende la naturaleza de la transformación misma, una transformación de la sociedad, no solo de la economía, y una transformación de la economía que es mucho mas profunda que lo que se sugieren sus simples recetas.” (Stiglitz, 1992, p. 16)

El sistema de acumulación capitalista y el agresivo proceso de globalización de la economía han intentado transformar las políticas económicas, presionando la apertura y con ello la mercantilización de campos anteriormente protegidos, como la educación, la salud y todos los servicios públicos. Según el discurso dominante en la globalización, los países mas competitivos son los que logran atraer capitales e inversión para sus economías. Esta competitividad se logra con prácticas gubernamentales, como son: i) flexibilización de la oferta de fuerza de trabajo; ii) La integración de los servicios y la producción a los mercados externos a través de redes de información, transportes y financieras; iii) Disminución generalizada de los costos directos, especialmente salarios y servicios de producción; iv) Protección de los derechos de propiedad y la ganancia privada,

mediante medidas de protección de patentes y minimizando la probabilidad de estallidos sociales y de intervenciones indebidas de las instancias políticas del Estado en la economía de mercado; v) la implementación de políticas de estabilización macroeconómica y de control de la inflación que permitan al mismo tiempo la estabilidad de la ganancia de los cada vez menos sectores vinculados al sector externo, entre ellos el capital financiero especulativo; vi) La desregulación de la economía, minimizando las barreras al comercio y al libre flujo de capitales; vii) Reducir al máximo los derechos sociales la mayoría de ellos no vinculados a la competitividad salvo los programas de focalización del gasto público; viii) Aumentar el gasto en seguridad como forma de protección de los derechos de propiedad y la atención de posibles brotes de inconformismo social; ix) implementar programas de ajuste fiscal en donde el objetivo principal es la reducción a su mínima expresión del denominado gasto social (salud, educación, saneamiento básico, servicios públicos) sólo para la atención en condiciones de subsistencia de la población más pobre y cobrando por encima de los costos a todos aquellos sectores de la población que puedan teóricamente pagar en dinero o en trabajo; x) Descentralizar el Estado Nacional de tal manera que los gobiernos y comunidades regionales y locales sean las que respondan directamente por sus necesidades sociales; xi) Invertir en concesiones a favor del sector privado en infraestructura que apoye a aquellos sectores minoritarios vinculados con el sector exportador; xii) implementar una política macroeconómica que mantenga la estabilidad monetaria a partir de las señales del mercado y la cual garantice el pago del endeudamiento tanto externo como interno así como el libre movimiento de capitales y sus ganancias. (Toscano, 2005, p. 252-253)

Una de las transformaciones que se desarrolla en este momento es la del fin del ciclo de la acumulación basada de la actividad productiva, el cual es reemplazado por otras formas de acumulación en campo especulativo financiero. Paralelamente las formas y conceptos y prácticas públicas empiezan a ser filtradas e influenciadas por la lógica privada y empresarial. Es usual que la Banca Multilateral culpe a los países en desarrollo por la ineficiencia de las instituciones públicas. En las evaluaciones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo los análisis de política social se reducen a indicadores de gestión y resultado. De esta forma se abandona toda posibilidad de respuesta sistémica, ya que, las fallas son de funcionamiento institucional.

Este nuevo “arte neoliberal de gobernar” convierte todo en un dato, en un cálculo de rentabilidad, se funde el discurso del sector privado en la estructura de poder del sector público. Este proceso ha logrado desdibujar la legitimidad social del Estado y ha significado la entrega de los pactos sociales, expresados en economías nacionalistas, a las ordenes del monetarismo y el interés corporativo a nivel global.

En el campo de la educación ya no hay un carácter misional, no se persigue la educación integral y humanista. Se persigue la adecuación de un determinado sector, para que alimente la voracidad de los fondos de inversión privados, especializados en el mercado de servicios. Como consecuencia, la educación se reduce a la transmisión de datos, la construcción de destrezas y competencias

que tengan efectos directos en el crecimiento económico y garanticen niveles adecuados de ganancia en el nuevo patrón de acumulación financiera.

En otras palabras la educación se le empieza a dar tratamiento de objeto, de mercancía, es un indicador rentístico más, de un sector apetecido por siempre, por la Banca Multilateral y las corporaciones financieras. La teoría de Capital Humano permite desregularizar y liberalizar la educación pública, y en consecuencia disminuir el carácter de la responsabilidad estatal en la educación. También permite que la selección de conocimientos y los supuestos pedagógicos se identifiquen con los nuevos planteamientos alrededor de la economía, el mercado y el sector privado.

Desde esta perspectiva neoliberal de la educación, el Banco Mundial a señalado el supuesto carácter regresivo del subsidio público de la educación superior, “El gasto en educación en general suele favorecer a los ricos a causa del fuerte subsidio de la enseñanza secundaria de segundo ciclo y la enseñanza superior, en que suele haber relativamente pocos estudiantes de familias pobres.”(...)“Los elevados subsidios a los estudiante de Universidades Públicas constituyen no sólo, una inversión educacional ineficiente sino también un gasto social regresivo, puesto que los estudiantes matriculados en las universidades provienen en forma desproporcionada del extremo superior de la escala de ingresos” (Banco Mundial, 1995, p. 157-158)

Se ha propuesto entonces, como remplazo al modelo de educación pública, la

financiación vía demanda, acompañada normalmente de una política de focalización y créditos educativos. Aparece el concepto de autofinanciación, según el cual las universidades públicas deben generar servicios educativos que permitan autofinanciar el presupuesto. Se considera que la educación y específicamente la formación de Capital Humano es una inversión privada que tiene retornos positivos para las familias, y en correspondencia deben ser las familias las que asuman el costo de la educación de sus hijos. Los programas de fomento se reducen a préstamos universitarios, proceso por demás funcional al sector financiero, ya que, la bancarización de estas inversiones es la forma más generalizada de participar en los resultados de esta empresa familiar.

Para el Fondo Monetario Internacional la inversión pública en Capital Humano en los sectores más empobrecidos, es el camino más directo para reducir la desigualdad y aumentar los ingresos de estas familias a largo plazo. Es la baja inversión familiar en el Capital Humano de sus hijos lo que determina los resultados en materia de ingresos para estas personas.

Los estudiantes ya no deben ser objeto de subsidios ni de transferencias a cuenta del Estado, deben más bien ser inversionistas, microempresarios de un futuro con mejores ingresos. Porque en esta lógica mercantilista de la educación se crean naturalmente unos periodos de sacrificio, que es tanto como condenar a los jóvenes a conformarse con empleos basura o a la informalidad para poder arrancar en la vida laboral. El discurso del Capital Humano consiste precisamente en aceptar que la educación cuesta y no es un derecho. “En Colombia por

ejemplo, el 70% de la oferta educativa superior es privada y las universidades públicas se financian con recursos de origen privado en un 30%. En consecuencia, las reformas propuestas para la educación superior, a pesar de toda la argumentación teórica que las acompaña, muestran en el fondo, de una parte, un afán fiscalista de reducir el gasto público social para destinarlo a pagar las cargas financieras del Presupuesto Público y de otra, la posibilidad de crear un mercado nuevo de servicios financieros como sistemas de crédito educativo y fondos de inversión para la educación superior” (Toscano 2005, p. 258)

Una forma de globalizar la educación privada, es generando un proceso de financiarización de los flujos de capital asociados al mercado de servicios educativos. Este proceso, en el que se promueve la bancarización y se pactan créditos educativos para reemplazar los subsidios y en general derrumbar los postulados de la educación pública y la remota idea de la gratuidad. La financiarización hace prevalecer la lógica financiera a la lógica productiva y de alguna manera, intenta desdibujar la naturaleza social e integradora de la educación. (Giraldo, 2005, p. 15-21)

Existe por tanto una posible relación entre la desregulación del mercado de la educación, el proceso de la financiarización y la concepción de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, esto por cuanto el modelo de desarrollo se expresa en las políticas duras y blandas del sistema internacional.

## **2.2. Capital Humano y Cooperación Internacional para el Desarrollo**

Dentro de la Cooperación para el Desarrollo es igualmente dominante el discurso del Capital Humano, se ha llegado incluso a sostener que el factor más decisivo para el desarrollo, es precisamente la formación en Capital Humano. La caracterización de un modelo endógeno de desarrollo en el que se resta importancia a la correlación de fuerzas económicas que explican el disímil proceso de globalización, permite a las naciones mas poderosas adelantar verdaderas cruzadas por los países en desarrollo, conjugando cooperación con libre comercio.

Hay un hecho constatado que hoy en día pone en cuestión el carácter de la cooperación para el desarrollo: el fracaso de las tesis sobre el desarrollo que acompañaron el diseño de este modelo de cooperación. La inspiración del modelo de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) a saber, la promoción del desarrollo económico y social de los países mas pobres y con ello, un equilibrio entre los países desarrollados y los que se encontrarían vía al desarrollo, se ha reducido al cumplimiento de los objetivos del milenio y se ha perdido en el horizonte la meta de reducir la pobreza y garantizar el desarrollo económico y social del “tercer mundo”.

Esta motivación se ha desdibujado y cada vez es más evidente que la cooperación para el desarrollo, tal y como está planteada, es funcional al modelo económico capitalista, el cual ha mostrado una y otra vez que no está interesado ni el desarrollo económico de los países mas atrasados, ni tiene como propósito el

equilibrio del comercio internacional. De hecho, pasados los años 70 cuando la cooperación paso de ser fundamentalmente bilateral (entre Estados) a ser básicamente multilateral (se tramita por medio de organizaciones multilaterales como el FMI y el BM), buena parte de la lógica de la cooperación empezó a ser utilizada como herramienta para imponer reformas económicas, que han tenido como resultado gran inestabilidad económica y en muchos casos mayor atraso y pobreza.

Sobre mi aseveración acerca del origen de la riqueza de las naciones desarrolladas se ha discutido mucho, sin embargo existen indicios empíricos que desmienten la tesis según la cual, países desarrollados aplicaron políticas de libre comercio durante la etapa de gestación económica y por tanto no puede afirmarse que este tipo de políticas fuesen la explicación a su éxito prematuro, como se lo han querido hacer creer al resto del mundo. Más bien, se ha demostrado que la aplicación de políticas proteccionistas y en muchos casos de competencia desleal, acompañadas de cruzadas colonialistas, fueron las que permitieron en definitiva alcanzar las fronteras tecnológicas de estos países. Ya con ventaja tecnológica y productiva se dieron a la tarea de imponer normas comerciales, presionando para que países menos desarrollados tuviesen que abrir sus mercado y consolidarse así como economías en expansión. Situaciones que se remontan al siglo XIX aun siguen vigentes, me refiero a las políticas conocidas en el argot de los

economistas como “beggar thy neighbour” – políticas para empobrecer al vecino-. (Ha-Joon Chang, 2005, p. 55, 56)<sup>19</sup>

Aunque podría decirse que estas tácticas se han afinado en comparación con siglos pasados, pues actualmente se han desarrollado todo tipo de instrumentos antimonopolio y se vigilan con mayor cuidado los acuerdos comerciales, se conservan y permiten políticas con los mismos resultados, un ejemplo clásico son las políticas a las que Stiglitz llamo “políticas de empobrecerse a uno mismo”, entiéndase por ello, las políticas contractivas representadas en los planes de rescate para las economías quebradas de los años 30, luego de la Gran Depresión.

Las instituciones multilaterales insisten a países en desarrollo para que adopten medidas a nivel gubernamental, que no fueron precisamente características en el primer mundo, como por ejemplo la desregulación y disminución de los subsidios a la educación pública, o austeridad en la inversión de ciencia y tecnología. Se ha exigido austeridad y reducción de la inversión pública en campos estratégicos como la infraestructura, la agricultura, la industria, y cambios en el modelo de intervención estatal. En el campo de la educación se insiste en hacer pertinente y

---

<sup>19</sup> “En el frente comercial, los subsidios y las primas a la exportación en insumos se usaron frecuentemente para promover las exportaciones. Los gobiernos, además de otorgar subsidios a la industria, usaban diversos programas de inversión pública, especialmente en infraestructura, pero también manufacturas. Los gobiernos apoyaron las adquisiciones de tecnología foránea, a veces por medios legales, tales como la financiación de viajes de estudios y estancias de aprendizaje, y otras a través de medidas ilegales, que incluían el apoyo al espionaje industrial, la introducción de maquinas de contrabando y la negativa a reconocer patentes extranjeras” (Ha-Joon Chang, 2005, p. 55, 56)

eficaz la inversión en formación de Capital Humano que permitan mayores condiciones de empleabilidad. Estas exigencias no concuerdan con las políticas implementadas por países desarrollados, en realidad en momentos claves, países europeos, así como el mismo Estados Unidos han impulsado desde el Estado y con inversión pública avances tecnológicos que se han incorporado masivamente en los procesos productivos, y han empleado programas de subsidios amplísimos en materia de educación, salud, agricultura e industria.

No en vano se popularizó aquella frase del presidente de la General Motors y Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Charles E. Wilson “lo que es bueno para la General Motors es bueno para el país”. Esta lógica de intervencionismo y de proteccionismo, constituye buena parte de la táctica de desarrollo económico de estos países, por lo que exigir de los demás una actitud que no responda a sus propios intereses y que privilegia los designios del libre comercio, es por lo menos hipócrita por no decir mal intencionada.

Podemos ver el reflejo de esta costumbre profundizada por organismos multilaterales como el FMI y el BM, quienes en la segunda mitad del siglo XX y lo que va del siglo XXI han privilegiado los intereses, ya no solamente de países desarrollados sino principalmente de grupos privados y transnacionales de poder económico y financiero. Stiglitz, quien trabajo para el gobierno Clinton como asesor económico y luego en el Banco Mundial, desnuda la actuación de estos organismos y da algunas claves importantes acerca de la forma de actuar y de incidir de estas instituciones.

Explica por ejemplo, como la exégesis del FMI y el BM acerca de las recetas estandarizadas que podrían aplicarse en cualquier economía, hizo cometer a un sin número de países error tras error en materia económica. Quizá el más importante y generalizado, sobre todo por el impacto que tuvo en la economía mundial y los resultados que conocimos luego de la crisis económica de 2008, la liberalización de los mercados financieros. Con argumentos como la necesidad de mayor estabilidad y la supresión de interferencias públicas en los mercados financieros, el FMI exigía como contraprestación de empréstitos y desembolsos la adopción de medidas conducentes a la liberalización de los mercados y la flexibilización laboral. Según Stiglitz “El FMI ha cambiado profundamente a lo largo del tiempo. Fundado en la creencia de que los mercados funcionan muchas veces mal, ahora proclama la supremacía del mercado con fervor ideológico. Fundado en la creencia de que es necesaria la presión internacional sobre los países para que acometan políticas económicas expansivas -como subir el gasto, bajar los impuestos o reducir los tipos de interés para estimular la economía- hoy el FMI típicamente aporta dinero solo si los países emprenden políticas como recortar los déficits y aumentar los impuestos o los tipos de interés, lo que contrae la economía. Keynes se revolvería en su tumba si supiese lo que ha sucedido con su criatura” (Stiglitz 2002, p. 37)

Aquella idea de que todo el desempleo no es completamente dañino, y que por el contrario existía cierta fuerza cíclica que impulsaba el espiral del crecimiento económico y de la acumulación. La idea de que toda limitación al sector privado y

empresarial es justamente lo que detenía el ímpetu de progreso de las economías. Todo ello, para indicar que no existiría otro camino que el de la liberalización de las economías, lo que Milton Friedman había denominado como la “camisa de fuerza de oro”, refiriéndose a las reformas y las políticas que distinguirían a los países que ejercían el libre comercio. “El libre comercio internacional permite que un país aproveche sus ventajas comparativas al aumentar sus ingresos en promedio, aunque algunas personas pierdan sus empleos. Pero en los países en desarrollo con altos índices de desempleo, la destrucción de plazas resultado de la liberalización del comercio quizá sea más evidente que su creación, y este es en especial el caso de los paquetes de “reformas” del FMI que combinan la liberalización del comercio con altas tasa de interés, lo que virtualmente imposibilita la creación de empleos y empresas. Nadie debió pretender que llevar a los trabajadores con empleos de baja productividad al desempleo reduciría la pobreza o aumentaría el ingreso nacional. Quienes creían en los mercados autorregulados creían de manera implícita en una suerte de ley de Say: que la oferta de trabajo crearía su propia demanda. Para los capitalistas que prosperan gracias a los salarios bajos, el alto desempleo podría resultar incluso un beneficio, pues desacelera las exigencias de mejores remuneraciones. No obstante, para los economistas, los desempleados representan una economía disfuncional, y vemos demasiados países pruebas abrumadoras de estos y otros errores. Algunos partidarios de la economía autorregulada culpan de una parte de estos errores a los gobiernos mismos; pero tengan razón o no, el punto es que el mito de la economía autorregulada está hoy virtualmente muerto” (Stiglitz -Polanyi, 2003, p. 12)

Cuando se propone dejar a la suerte del mercado el desempleo y el desamparo de la sociedad no tiene una respuesta estatal, se profundiza el proceso de divorcio o desarraigo, en palabras de Karl Polanyi, entre la economía y la sociedad misma; pero dicho proceso solo puede culminar en un nuevo momento de reforma que establezca, de cualquier manera, un nuevo equilibrio. “La mayoría de sociedades ha desarrollado formas de encargarse de sus desposeídos, sus discapacitados. En la era de la industria fue cada vez mas difícil para los individuos asumir una responsabilidad plena de sí mismos. Es decir un agricultor podía perder su cosecha, y para un campesino de subsistencia era difícil aportar dinero para un mal día ( o, con más precisión, para una sequía). Pero nunca les faltaba trabajo remunerado. En la era industrial moderna, a los individuos les golpean fuerzas ajenas a su control. Si el desempleo es alto, como lo fue en la Gran Depresión y lo es hoy en día en muchos países en desarrollo, es poco lo que los individuos pueden hacer al respecto. Pueden o no tener acceso a conferencias de promotores de libre mercado acerca de la importancia de la flexibilización salarial (palabras en clave para aceptar despidos sin compensaciones, o aceptar con presteza una rebaja de su salario), pero ellos mismos poco pueden hacer para promover tales reformas, aunque tuviese el efecto deseado y prometido de abatir el desempleo. Y sencillamente no sucede que las personas, al ofrecerse a trabajar por un salario menor, obtenga el empleo de inmediato. Las teorías de la eficiencia salarial, las internas-externas y una multitud de otras teorías explican de forma contundente por qué los mercados laborales no operan como sugieren los partidarios de los mercados autorregulados. Pero sea cual sea la explicación, el

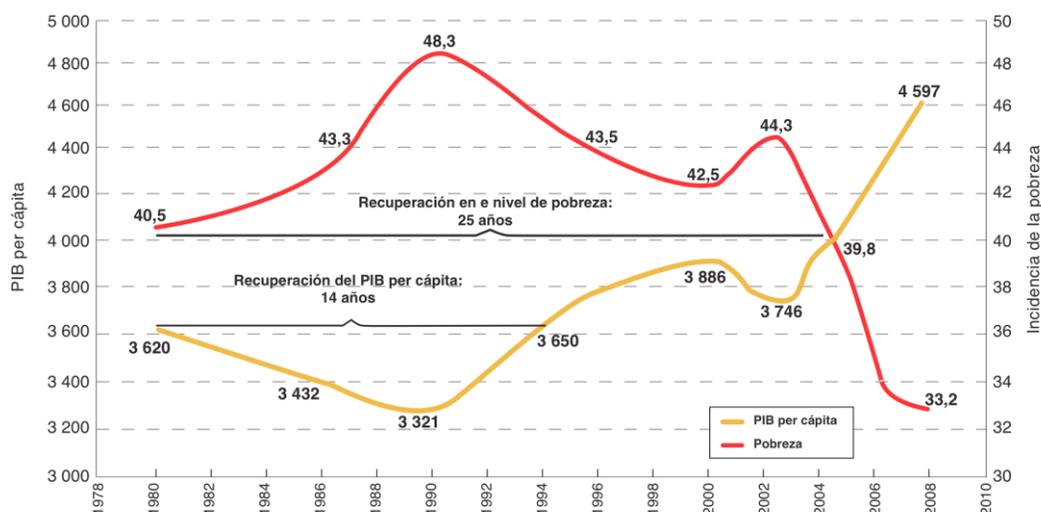
hecho es que el desempleo no es un fantasma, las sociedades modernas necesitan formas de reproducirlo y la economía de mercado autorregulado no lo ha hecho, al menos no de una manera socialmente aceptable” (...) “La transformación rápida destruye los mecanismos antiguos de contención, las antiguas redes de seguridad, al tiempo que crea un nuevo conjunto de demandas *antes de que se desarrollen nuevos mecanismo de contención*. Los partidarios del consenso de Washington, la versión moderna de la ortodoxia liberal, olvidan por desgracia demasiado a menudo esta lección del siglo XIX (Stiglitz-Polanyi, 2003, p. 13)

Se puede observar, en los debates sobre el desarrollo una gran disparidad entre las políticas que fueron utilizadas por países industrializados y desarrollados y los que hoy intentan progresar económicamente, a esto debe sumarse la capacidad de la Banca Multilateral para influenciar los programas de ayuda o cooperación para el desarrollo, incluyendo la adopción de la categoría Capital Humano. “En sus transformaciones, los gobiernos de los países hoy industrializados tuvieron un papel activo no sólo en la protección de sus industrias mediante aranceles, sino también en la promoción de nuevas tecnologías. En los Estados Unidos, el primer cable de telégrafo recibió financiamiento del gobierno federal en 1842, y el gran aumento de la productividad agrícola que fue la base de la industrialización contó con servicios de investigación, enseñanza y ampliación gubernamentales. Europa mantuvo restricciones de capitales hasta hace muy poco tiempo”. (Stiglitz – Polanyi, 2003, p. 15)

Gráfico No. 1

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA Y DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR INGRESOS ENTRE LAS PERSONAS, 1980-2008**

(En dólares de 2000 y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina 2009 (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, noviembre de 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: S.09.II.6.135.

En los últimos años, y particularmente desde 2002, los resultados positivos de las economías en América Latina y la resistencia a los embates de la crisis económica mundial han generado un clima de optimismo y de confianza en la región. A esto se suma que a diferencia de otros momentos de bonanza económica anteriores, se han podido reducir los índices de pobreza y de alguna forma se ha impactado favorablemente las tendencias históricas.

Durante este período se pueden identificar algunos rasgos positivos como la disminución del desempleo, una tendencia al alza de los salarios y un repunte del

PIB total y el PIB per cápita hasta situarse por encima de los márgenes de crecimiento de la década de los 60. De forma inversamente proporcional los índices de desigualdad se redujeron sustancialmente y con ello se configuró un cuadro que no tiene precedentes en el continente. La significativa recuperación del empleo y los salarios entre 2003 y 2008 supuso una reducción del coeficiente de Gini medio de la región del orden del 4% en comparación con el de 2002. En el gráfico anterior se muestra como por primera vez se entrecruzan y toman rumbos opuestos la pobreza y el PIB per cápita, dato que reafirma la buena calificación de los resultados en este periodo. Sin embargo vale la pena resaltar que en perspectiva, hasta 2004 la región logra en recuperar los niveles de pobreza 25 años de 1980.

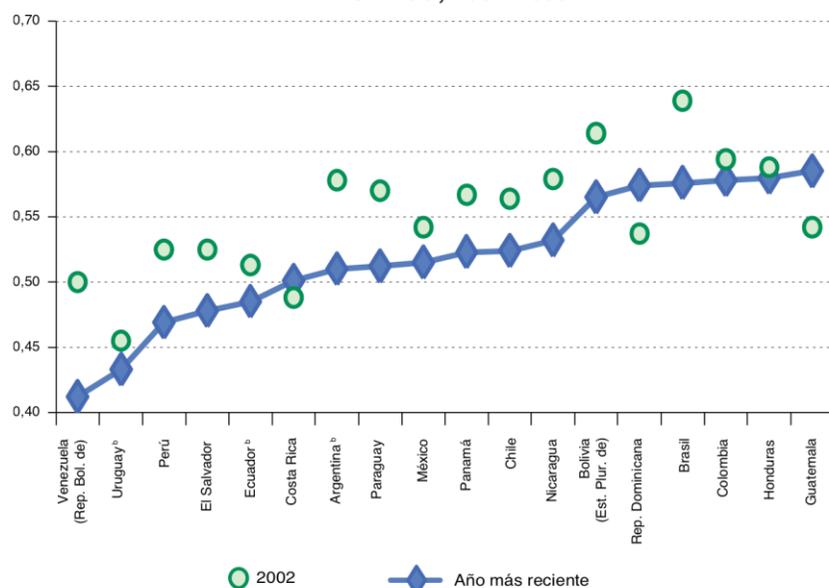
Conocida ha sido la dependencia de América Latina en relación con los flujos y la disponibilidad de financiamiento y los flujos de capital. La región normalmente reaccionado positivamente cuando coinciden el aumento de los precios de los productos básicos y la disponibilidad de financiamiento, sin embargo la volatilidad de estos flujos y de los mismos precios suponen la otra cara de la moneda.

Las bases del auge que merece nuestra atención fueron esencialmente de origen externo, en este orden: una rápida expansión del comercio internacional, altos precios de productos básicos, exceso excepcional al financiamiento externo (tanto en término de montos como de condiciones) y fuerte aumento de remesas de trabajadores migrantes.

Ahora bien, estos datos duros hay que mirarlos obviamente a la luz de la composición desigual de América Latina y esto nos lleva a la pregunta sobre que países jalonan los datos de esta manera y cuales se quedan rezagados. La importancia este ejercicio radica no solo en tener una claridad sobre las dinámicas nacionales confrontadas con las regionales sino que puede ayudar a reconocer lógicas de crecimiento, de flujos de inversión, de respuestas positivas y negativas dependiendo el modelo económico y el patrón de comercio exterior.

Gráfico No. 2

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 2002-2009<sup>a</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2009 a las encuestas disponibles entre 2006 y 2009.

<sup>b</sup> Área urbana.

Por ahora, decir que en términos subregionales podemos constatar que en materia de la evolución de las exportaciones como indicador de los resultados económicos, América del sur tiene mejores resultados que Centroamérica, El Caribe y México. Lo que hace pensar la fuerte influencia que tuvo la mayor

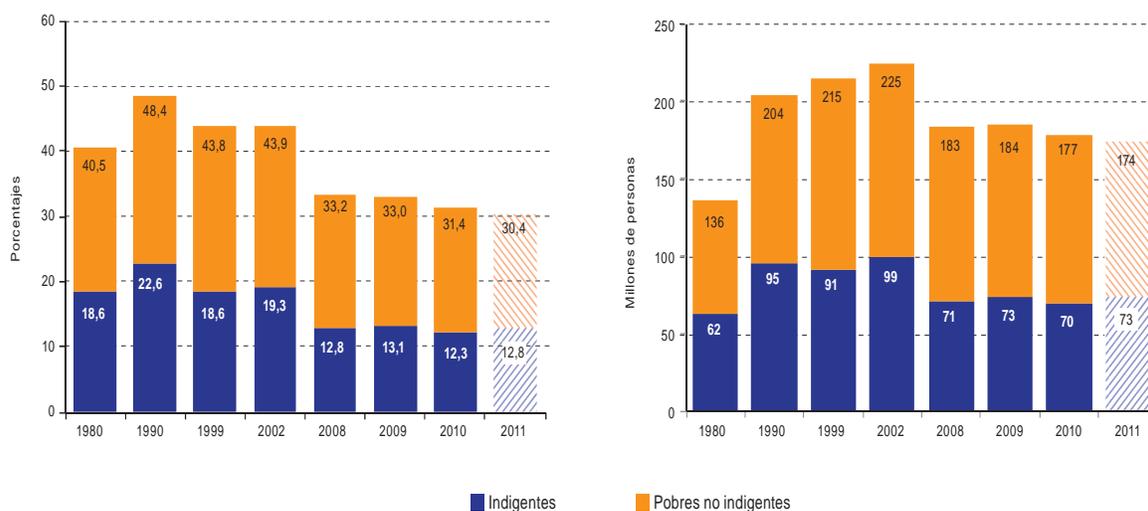
demanda y el buen precio de los productos básicos exportados principalmente por América del sur. De igual forma podría analizarse el nivel de dependencia de la economía Estadounidense que identifican a México y a Centroamérica y el mayor impacto que ha tenido la crisis en estas subregiones. Todo esto para decir que, así como los malos resultados de los 90 estuvieron relacionados principalmente con el impacto de las reformas estructurales impulsadas por el consenso de Washington, los resultados en la primera década del siglo XXI en materia de reducción de la pobreza y crecimiento económico se deben a los buenos resultados de países claves en la región como Brasil, Argentina, Ecuador, Venezuela, y del aumento de la demanda de las materias primas que exporta nuestra región.

El otro dato duro es la reducción de la desigualdad en la región a niveles sin precedentes en la historia del continente, se pasó del 44% en 2002 al 33% en 2007. Dichos resultados han sido posibles básicamente por dos factores relevantes: i) los programas de transferencias públicas condicionadas y ii) la disminución del desempleo vía flexibilización y tercerización. En el caso Colombiano tiene gran peso el cambio de métodos de medición.

De cualquier forma la región sigue siendo la más desigual del mundo y los índices de pobreza no se compadecen con el nivel de crecimiento y el potencial de desarrollo. Por esta razón indagar por los problemas estructurales y la imposibilidad de superar esta situación, sigue teniendo real importancia y continúan reeditando las viejas preguntas y críticas sobre el modelo de desarrollo y el carácter antidemocrático de los procesos económicos.

Gráfico No. 3

**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2011<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes y millones de personas)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Estimación para 18 países de la región más Haití. Las cifras que aparecen sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). Las cifras sobre 2011 corresponden a una proyección.

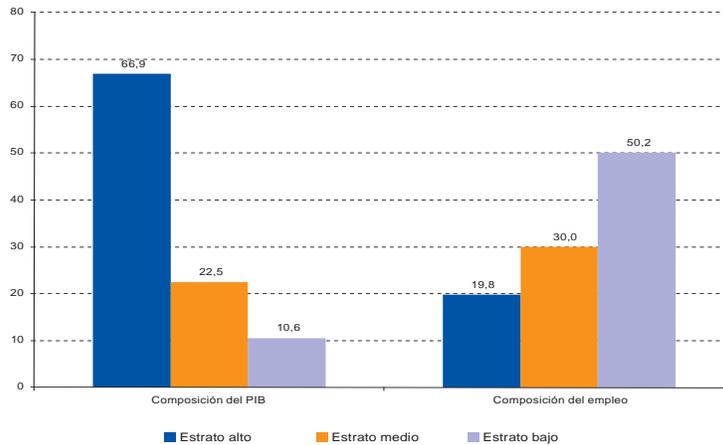
La desigualdad en América Latina debe entenderse en distintas dimensiones, quiero referirme por lo menos a dos de ellas: i) la desigualdad de ingresos ii) la desigualdad en materia productiva. Quedan por supuesto otras dimensiones de gran importancia como la desigualdad de género, racial, étnica, cultural y territorial entre otras, sin embargo prefiero concentrarme en algunas y lograr encadenar los análisis de forma acotada.

Como vemos en el gráfico la tendencia es a la baja, sin embargo con el impacto de la crisis se nota que la tendencia pierde velocidad e intensidad. De todas formas se debe aceptar que la continuidad en la tendencia de disminución de la pobreza, puesta a la luz de elementos como el aumento global de los precios de los alimentos guarda cierto valor y fortaleza. Un aspecto preocupante de las estimaciones futuras es el posible aumento de la indigencia, dato que resulta por lo menos contradictorio con la tendencia de reducción o disminución de la pobreza.

En este orden, las preguntas mas relevantes deben estar dirigidas a los efectos de mediano y largo plazo de las políticas de transferencias públicas directas y cual es la sostenibilidad de este tipo de inversión. Otras preguntas deben estar relacionadas con el componente productivo, el empleo y los ingresos. Y aquí seguramente vamos a chocar con los problemas estructurales de los modelos productivos, de los patrones de inserción en el comercio exterior y de los términos de intercambio.

Gráfico No. 4.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, ALREDEDOR DE 2009  
(En porcentajes)



Uno de los elementos estructurales de mayor relevancia es la composición del modelo productivo y el impacto que tiene sobre los empleos y los ingresos, y sobre la formación de Capital Humano. Hoy conservamos un escenario productivo en el que la informalidad abarca un porcentaje amplísimo del universo laboral y en contraposición un sector de alta productividad que emplea a un porcentaje mucho menor. Como efecto de esta figura tenemos serios problemas de distribución de la riqueza ocasionados por la misma estructura productiva. A esto se ha llamado “heterogeneidad estructural”. Después del aumento de la informalidad en los años ochenta a raíz de la crisis de la deuda, de 1990 a 2002 la creación de empleo se centró una vez más en los sectores de baja productividad, que —según el promedio simple de 13 países— aumentaron su participación en la ocupación urbana del 47,2% al 50,8%.

En el gráfico se muestra claramente la composición que se ha intentado explicar

anteriormente. Por una parte, tenemos que el estrato alto aporta el 66,9% del PIB mientras solo emplea al 19,8% del universo laboral; de otra parte tenemos al estrato bajo, ligado a la informalidad y las unidades productivas mas pequeñas y de poca intensidad, sólo aporta el 10,6% del PIB y ocupa sin embargo al 50,2% de los trabajadores. Esta situación resume la disparidad entre el sector de alta productividad y el gran porcentaje de trabajadores que no han encontrado campo en este espacio privilegiado en el modelo productivo, buscan otras formas de producir ingresos. El resultado más evidente es el desaprovechamiento de las fuerzas productivas y el potencial laboral de América Latina y claro, la conformación de un ciclo perverso en el que se consolida la desigualdad productiva y social.

A esto lo han llamado también “la brecha interna” del modelo productivo de América Latina. Se refiere a las marcadas diferencias de productividad que existen entre los distintos sectores y dentro de cada uno de ellos, así como entre las empresas de cada país. Dicha brecha interna, se denomina heterogeneidad estructural y explica las asimetrías entre grupos de empresas y trabajadores, que se contrastan con la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad.

Otro elemento que está íntimamente ligado con esta brecha interna y con la composición heterogénea de los modelos productivos, es la imposibilidad de avanzar en nuevas tecnologías para la producción, con lo que se fortalece la “brecha externa” debido a la pérdida de competitividad y la ausencia de

desarrollos productivos que permitan realizar saltos y más bien se experimentan estancamientos.

Un elemento clave para resolver estas barreras estructurales tiene que ver seguramente con la necesidad de invertir de forma decidida, en mejorar la calidad de la educación básica y secundaria y generar los encadenamientos apropiados con la educación superior y de postgrados. La categoría Capital Humano ha sido utilizada como un dispositivo para esquivar la responsabilidad que tiene el Estado en materia de cobertura y calidad de la educación pública.

Pensemos en la influencia del momento demográfico y la composición de la sociedad en América Latina hoy. Es conocido que actualmente experimentamos lo que han llamado el “bono demográfico”, es decir, un momento en la composición demográfica de la sociedad en la que se progresa y se dan las transiciones demográficas. Justo en este momento se concentran los sectores poblacionales con mayor capacidad de participar en el proceso productivo. Se trata entonces de examinar como estamos aprovechando las potencialidades comparativas con la situación demográfica del mundo y como estamos obligados a preparar las condiciones para que generación tras generación puedan jugar un papel positivo y aportar sus capacidades y potencialidades a la sociedad. El riesgo de desaprovechar esta oportunidad es generar un escenario oscuro del futuro de las nuevas generaciones y alejarnos del necesario equilibrio social basado en la justicia social y en la democratización de la riqueza.

## Capítulo III

### (La categoría en Colombia)

#### 3.1. Sistema de Formación de Capital Humano en Colombia

El primer antecedente de la creación del SFCH es el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994, “La revolución pacífica”<sup>2021</sup>, y la introducción de la categoría de Capital Humano.<sup>22</sup> Fue en el gobierno de Cesar Gaviria en el que ingresan con mayor fuerza las categorías de la apertura y las reformas. Con la promulgación de la Constitución Política de 1991<sup>23</sup> se da un salto cualitativo con respecto a la Constitución conservadora de 1886, se establece un Estado Social de Derecho y se enuncia una carta de derechos fundamentales, se crearon las acciones

---

<sup>20</sup> Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. *La revolución pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*, Santafé de Bogotá, 1991.

<sup>21</sup> El título aludía al momento que vivía el país luego de los acuerdos de paz, y la desmovilización de las guerrillas del M-19, el EPL y el Quintín Lame, el proceso de la Constituyente y la apertura económica, que trajo consigo el programa de reformas estructurales impulsadas por el FMI y el BM en la década de los 80 y 90.

<sup>22</sup> Entre otros documentos de política social, se referencian los siguientes: CONPES 2945 de 1997, CONPES Social 81 de 2004, CONPES 3527 de 2008 y CONPES 3582 de 2009, CONPES 3674 de 2010.

<sup>23</sup> La Constitución Política de 1991 dispuso en su artículo 334: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.”

populares y la acción de tutela. Se hablaba de un “revolución pacífica” porque se proponía un nuevo modelo de desarrollo en el que se promovería la equidad y la disminución de la pobreza en Colombia.

Con el proceso iniciado en 1990 se produjeron las reformas más importantes en materia de política social, entre ellas la ley 50 de 1990, que profundizó la flexibilidad laboral y adoptó medidas de empleabilidad, dicha reforma fue compelmetada, más adelante con la Ley 789 de 2002, que redujo sustancialmente los avances que en materia de protección laboral, que se habían logrado en las décadas anteriores; la Ley 100 de 1993, que creó un sistema de aseguramiento indiviudal, socabando la seguridad social en el país; de Iguar forma se promulgó la Ley 30 de 1992 que reguló la política de Educación superior en Colombia.

Hay que decir que estas políticas de ajuste estructural, fueron exigidas por las Instituciones Internacionales de regulación<sup>24</sup>, que a la postre introdujeron lógicas perversas de restricción de la inversión pública en materia de políticas sociales, privilegiando la actividad especulativa del sector financiero y la garantía de los pagos a la deuda externa.

Al poco tiempo en que el Estado colombiano se comprometió a implementar las políticas de ajuste estructural, la economía empezó a sufrir la crisis de finales de

---

<sup>24</sup> Acuerdo *stand by* con el FMI (3 de diciembre de 1999)

los 90, relacionada principalmente con el proceso de financiarización del mercado interno. El proceso de apertura que fue presentado, como el proyecto de fortalecimiento del aparato productivo nacional, como una puerta de oportunidades y como el mejor plan de navegación de la economía colombiana en tiempos de globalización de los mercados.

Precisamente, fueron estos condicionantes<sup>25</sup> y la profundización de las políticas periodo a periodo, los que llevaron a la economía a perder la capacidad, para desarrollar un proyecto nacional que lograra la meta constitucional de 1991, cual fuere, la de realizar y hacer realidad un Estado Social de Derecho, que promoviera la garantía efectiva de los derechos sociales fundamentales, redujera la desigualdad y aumentara el crecimiento económico.

Sin embargo, el nuevo modelo de desarrollo impulsado políticamente por el Presidente Cesar Gaviria fue realmente una plataforma política, para ingresar las reformas neoliberales, teniendo como base una teoría reduccionista del Estado y una visión neo-utilitarista de la Política Social.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Acuerdo *stand by* con el FMI (2 de diciembre de 2002).

<sup>26</sup> “Los límites de esas teorías del subsidio directo a la demanda y privatización de la prestación de servicios, son evidentes si se identifica que en muchos casos la oferta es inelástica, es monopólica de hecho o constituye un monopolio natural. La reorganización institucional que se deduce de ese esquema, conduciría a una selección adversa en las entidades que quieran sobrevivir empresarialmente. Una ley de hierro que todavía no se ha refutado, dice que cuando la rentabilidad o lucro es lo que brinda la racionalidad a una empresa o entidad, los peores clientes son los más débiles y los más pobres. La empresa privada no está hecha ni para la claridad, ni para la distribución del ingreso a favor de los no sus dueños, ni para la solidaridad entre ricos y pobres. Estas proposiciones de viejo cuño, por elementales que parezcan, no han dejado de regir y de llamar la atención en la necesidad de intervención del Estado en la provisión de servicios públicos cuando lo que se quiere medir es rentabilidad social, ampliación de coberturas, universalización de

Camilo Gonzáles Posso<sup>27</sup>, Ministro de Salud en el gobierno de Gaviria, finalizando el periodo presidencial, hizo un balance en materia de política social, en el que pudo demostrar que la inversión social no había sido el énfasis primordial y que en contradicción con los postulados del Estado débil, se había gastado más y la inversión se había concentrado en seguridad e infraestructura, manteniendo la inversión social congelada y en algunos casos disminuyendo. Con respecto al nuevo modelo de desarrollo y el papel del Estado, Gonzáles Posso afirmó que: “en lo que toca el papel del Estado, la “nueva teoría” plantea que debe concentrarse en funciones de control, de seguridad y de inversión pública que “genere externalidades positivas”, como el riego agrícola, la educación o la inversión en ciencia y tecnología, que eviten las negativas –en particular en el medio ambiente-. O que induzcan retornos crecientes a la actividad privada –como infraestructura física y de transporte-. La inversión pública debe asumir los costos de aquellos factores económicos que difícilmente pueden cargarse a los costos de producción de las empresas, tal es la racionalidad de la intervención dirigida a externalidades. La abstención del Estado en políticas sectoriales de promoción de la producción industrial o agrícola o del cambio técnico, es justificada a nombre de una

---

la atención, solidaridad interclases o intergrupos. Sólo la intervención determinante del Estado en este dominio de los servicios públicos, de la seguridad social, la salud, la educación o la vivienda, podrá articular la intervención de la empresa privada para que la dinámica global se encamine a mayor equidad y bienestar para la mayoría de la población” (González, 1994, p. 68)

<sup>27</sup> Camilo González Posso ha sido Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – INDEPAZ y director de la Revista Punto de Encuentro. Magíster en Economía, especialista en economía política se ha desempeñado como Ministro de Salud 1990-1992, asesor del Ministro de Trabajo 2000-2002, y actualmente es el director del Centro de Memoria Paz y Reconciliación de Bogotá.

estrategia “horizontal” (...) “Lo nuevo de “La nueva teoría del desarrollo”, que pretendió orientar la gestión del gobierno 90-94, es la articulación, desde un eje neoliberal de viejas teorías neoclásicas o aquellas que en los años 70 enfatizaron en el llamado “capital humano”. Siguiendo el credo de moda, esa “nueva teoría”, supone que el camino de la apertura o integración al mercado internacional debe ir de la mano de una menor injerencia económica del Estado para apoyar a los productores nacionales. La magia del mercado es invocada ingenuamente sumiendo la prédica de los académicos y asesores de la banca mundial que desde los años 80 han estado preocupados por nuevos mercados para bienes y capitales de los países más desarrollados. Esa es la “convergencia creciente entre los economistas acerca de la bondad de eliminar restricciones al comercio y al movimiento internacional de factores, como verdadera fuente de desarrollo económico y social”<sup>28</sup> (González, 1994, p. 59)

Este espíritu garantista, de inclusión social, contrasta con los desarrollos en materia de política social, pues empieza a utilizar categorías neoliberales que no están en la Constitución y que desvirtúan en últimas lo acordado en la carta política “La acción social del Estado para los novísimos teóricos gaviristas, es también otra externalidad. La inversión en capital humano sería el camino para la equidad en la distribución del producto y el ingreso. Así evitan molestas preocupaciones por la redistribución o democratización de la propiedad, por la universalidad y solidaridad en los servicios públicos y de seguridad social, por

---

<sup>28</sup> Camilo González Posso. *Revolución de lo social: El desbalance del Revolucion*. Compilación de ponencias en el Seminario “La Política Social en la década de los 90”. Universidad Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá (1994)

aumento del empleo o de la demanda salarial. El subsidio directo a la demanda y la focalización de la función social del Estado.” (González, 1994, p. 61)

Dejando de lado la crítica de época, pasemos a describir el proceso de creación del Sistema de Formación de Capital Humano. Los antecedentes mas importantes del SFCH, en materia legal son, la Ley 115 de 1994, con la que se expidió la Ley General de Educación, la Ley 30 de 1992, que regula el servicio civil de educación y la Ley 749 de 2002, que regula el servicio público de educación superior, en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica; la Ley 1151 de 2007, que organiza la Política Nacional de Competitividad y productividad; el documento CONPES 3527 con el que se establece la Política Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación; y el documento CONPES 3582 que crea una Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano.

Luego tenemos, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y las leyes que lo desarrollaron en esta materia, a saber: la Ley 1188 de 2008, que regula el registro calificado de programas de educación superior; y los decretos 2020 de 2006 y 4904 de 2009, que reglamentaron el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano, y el Sistema de Formación para el Trabajo, respectivamente.

La Ley 1151 de 2007, establece un proceso de articulación entre el sistema de formación para el trabajo y el sistema educativo nacional. Se busca con ello, asegurar nuevas destrezas a los estudiantes y trabajadores para que puedan afrontar la dinámica cambiante del mercado. Se relaciona el Sistema de

Protección Social con el Sistema de Formación de Capital Humano, proponiéndose avanzar en materia de calidad y pertinencia, a partir de la formación de competencias acumuladas y mediante ciclos propedéuticos. (CONPES 3674, 2010, p. 8)

Por todo esto, la categoría Capital Humano toma centralidad y aparece como un concepto cardinal de las metas sociales a mediano y largo plazo, como lo demuestra el Documento de Planeación Nacional, “Visión Colombia 2019”. Entre las metas específicas de la Política y el Sistema de Formación de Capital Humano están, fortalecer la formación doctoral, apoyar la profesionalización de la investigación, financiar actividades que favorezcan la vinculación al país de la capacidad de trabajo de investigadores colombianos residentes en el exterior, avanzar en la vinculación de científicos extranjeros con instituciones de investigación colombiana y fortalecer la formación técnica y tecnológica. (CONPES 3674, 2010, p. 12)

Adicionalmente se establece un plan para dirigir la formación en competencias laborales, utilizando el SENA y la educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH). Se busca permitir la transferencia de las prácticas propias del sector productivo y privado a la formación de los jóvenes, definiendo los lineamientos educativos y competencias de las instituciones involucradas; adoptando un sistema de equivalencias para programas con enfoque de formación por competencias. (CONPES 3674, 2010, p. 13)

### **3.2. Capital Humano en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.**

Como el resto de gobiernos posteriores a la Constitución Política de 1991, el de Juan Manuel Santos, mantiene el proceso profundización de políticas neoliberales en el campo educativo y laboral. Un elemento característico del actual gobierno, sigue siendo el discurso modernizador del Estado y de la economía. En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 existe una apuesta central por la innovación y la competitividad como palancas de la prosperidad y del desarrollo. Estos dos aspectos completan el reto para triunfar en la denominada “sociedad del conocimiento”, de un lado, tendríamos la capacidad de crear productos nuevos, con mayor valor agregado y con sentido de oportunidad en una economía globalizada; y de otro, tendríamos una mayor competitividad mejorando la calidad y pertinencia de la educación, esto entre otros elementos que nos harían crecer en competitividad a mediano y largo plazo.

Sobra decir, que la evaluación en el campo de la innovación y de la competitividad vía mejora en la calidad de la educación y la formación de Capital Humano, es por lo menos decepcionante. En primer lugar, porque nuestra economía se reprimarizado, concentrándose especialmente en la minería, los hidrocarburos y el modelo extractivista; esto contrasta con la demagogia de los planteamiento del PND 2010-2014 en materia de innovación y nuevas tecnologías. En segundo lugar, por que lejos de mejorar en calidad de la educación, el país ha tenido pobres resultados en educación, como es el caso de las pruebas Pisa, en las que Colombia se situó en los últimos lugares de la región. Dicha prueba evalúa

justamente competencias para pensar, resolver problemas y leer e interpretar críticamente.

Según el PND 2010-2014, el Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) debe responder “de manera pertinente a las necesidades de la sociedad del conocimiento, las diferencias del contexto y los retos actuales, demanda una formación que considere los estudiantes como sujetos activos y el centro de la acción educativa. Una educación de calidad centrada en el desarrollo de competencias exige incidir en la transformación de las prácticas pedagógicas de los docentes con el fin de que los estudiantes mejoren sus conocimientos sobre la forma de tratar una situación de aprendizaje; es una educación rigurosa en el planteamiento de los problemas pedagógicos; que potencia las capacidades de los estudiantes para relacionar datos, fuentes de información, transferir sus aprendizajes a situaciones nuevas; que estructura los contenidos de la educación de acuerdo con las características de la población que se educa, es decir, que hace propuestas educativas flexibles y lo suficientemente retadoras en relación con las problemáticas globales.” (PND, 2010-2014, p. 108)

La hipótesis del Política de enseñanza y aprendizaje, de formación de Capital Humano, se concentran en esta etapa en diseñar un nuevo sistema de evaluación docente y estudiantil que refleje los postulados en materia de educación por competencias y pertinencia, en este sentido el PND 2010-2014 afirma: “los procesos de enseñanza-aprendizaje basados en competencias tienen el potencial de mejorar el vínculo entre educación y trabajo, estableciendo nuevas vías desde la educación

hacia el empleo y reduciendo algunas barreras del aprendizaje (aprender haciendo), por ejemplo al utilizar nuevas formas de evaluación. Estos procesos permiten que las personas estén preparadas para obtener, adaptar y aplicar la información en múltiples contextos y redes y transformarla en un conocimiento relevante para la satisfacción de sus necesidades de manera más equitativa, respetuosa con el ambiente y las distintas realidades, constituyéndose así en miembros productivos de la comunidad y de una sociedad cada vez más integrada a la economía global, con mayor bienestar. Así, desarrollan y fomentan la creación de mecanismos de certificación adecuados para que la conexión entre el sistema de formación y el desarrollo de los perfiles ocupacionales sea flexible y bidireccional.” (PND, 2010-2014, p. 109)

### **3.3. Educación por competencias, pertinencia y empleabilidad**

La educación por competencias se describe como un sistema educativo que busca mejorar las capacidades adaptativas para contextos cambiantes, se trata de competir el mercado, por lo que se otorga especial importancia al entorno económico. Por su parte la pertinencia, permite enlazar los contenidos curriculares con las necesidades productivas o simplemente económicas. Las competencias deben ser pertinentes en términos de costo - beneficio para el sector empresarial, que es de quien depende finalmente la capacidad de generar o crear empleo.

El desarrollo de las competencias depende de la capacidad del Estado de diseñar políticas que promuevan la participación privada en la oferta de bienes públicos, el mejoramiento del entorno de negocios, el desarrollo del mercado de capitales, el

acceso a servicios financieros y un régimen laboral que garantice las necesidades de los empresarios. Generar empleabilidad a partir de las exenciones tributarias a las empresas, o la existencia de marcos legales favorables a los empleadores.

La Constitución de 1991 habla del derecho a la educación como un derecho que permite el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, a la cultura. Es además un servicio público que debe ser prestado por el Estado o por particulares bajo regulación legal. Las variables cualitativas de la educación, y el sentido de los programas curriculares son determinantes y explican patrones generales. La educación por competencias es la versión más restrictiva de los principios garantistas y el enfoque de derechos, postulados del Estado Social de Derechos.

Con la educación por competencias se augura un efecto positivo y exitoso a mediano plazo en el plano del desempleo y en la mejora de ingresos, partiendo de la idea del desarrollo endógeno, y de las variables internas, como las que pueden determinar el progreso y el crecimiento económico. Estos postulados son relativamente ciertos, sin embargo al contrastarlos contextualmente, por una parte tenemos un marco de relaciones económicas y comerciales asimétricas que establecen restricciones importantes en materia de avance tecnológico, que otorgan un papel secundario a las economías en desarrollo, impidiendo que estas logren escalar de manera consistente; y por otro tenemos una bajísima inversión en ciencia y tecnología, sumado a un esquema educativo con altas tasas de deserción y grandes problemas de acceso y cobertura.

Olmedo Beluche afirma que “La educación por “competencias” pretende presentarse como una pedagogía de “última generación” capaz de salvar al sistema capitalista de su crisis y a las nuevas generaciones del desempleo. Es el concepto mágico al que se apegan los ministerios de educación para justificar las reformas educativas ordenadas por el Banco Mundial, incluido no sólo el currículo académico, sino también las relaciones laborales con los docentes.” (Beluche, 2013, p. 1-2)

La educación por competencias, sirve de parangón para el discurso del Capital Humano y nace como una respuesta política al constructivismo pedagógico, Beluche muestra como el origen teórico de la educación por competencias es el constructivismo filosófico, en el que no está en construcción el conocimiento sino la misma realidad. Al respecto remite a Nico Hirtt<sup>29</sup> en la definición conceptual de la educación por competencias, “la pedagogía de las competencias nace del “constructivismo filosófico” (también llamado radical o epistemológico o “relativismo”) no del “constructivismo pedagógico”. Para el constructivismo filosófico, la realidad depende de la construcción mental del observador, la cual, a su vez, se basa en las experiencias personales. De manera que para esta perspectiva la ciencia no busca la “verdad”, ni el conocimiento “objetivo”, porque existen tantas verdades como observadores haya. Hirtt nos alerta para no confundir “constructivismo pedagógico” (Piaget, Vigotsky) con “constructivismo epistemológico”. Para Piaget y Vygotsky, la existencia del mundo real u objetivo no

---

<sup>29</sup> Nico Hirtt, pedagogo belga dirigente del grupo *Appel pour une Ecole Démocratique (APED)*,

estaba cuestionada. La pedagogía debía llevar al estudiante hacia el conocimiento (como fin último de la educación) mediante una serie variada de técnicas en la que el educando es ente activo para que vaya “construyendo” ese conocimiento a partir de experiencias concretas y comprensibles para él: *“... los conceptos se adquieren más fácilmente y más eficazmente cuando durante el aprendizaje el educando pasa por un proceso de (re)construcción de conocimientos..., por su participación en un proceso hipotético-deductivo”* (...) “Para el “constructivismo filosófico”, lo que está en construcción no es el conocimiento, sino la propia realidad. Desde esta perspectiva la realidad es hasta cierto punto “inventada” (por las experiencias anteriores, las percepciones y los datos empíricos). Nunca se podrá llegar a conocer la realidad tal como es, o sea, nunca habrá conocimiento objetivo. Esta perspectiva se remonta a Kant y hasta el subjetivismo extremo. En ella han trabajado epistemólogos muy reputados en las universidades del siglo XXI: Watzlawick, Glaserfeld, Prigogine, Luhman, Morin y Maturana” (Beluche, 2013, p. 2 )

El constructivismo filosófico no tiene entonces, como objetivo fundamental la transmisión del conocimiento objetivo, propone más bien, poner acento en los procedimientos, las metodologías, las actitudes y aptitudes subjetivas del educando, como resultado cardinal de la educación. En este orden de ideas, se valora más la capacidad del docente de desarrollar programas analíticos por competencias, que su efectiva capacidad para transmitir conocimientos. Por ejemplo hoy vemos como se hace énfasis en la inclusión de las TICS (tecnologías

de la información y las comunicaciones) en la política educativa, y su papel preponderante en el discurso del Capital Humano.

La escuela toma de la empresa su espíritu, sus categorías y sus indicadores; con ello empieza a transformar los sujetos de la educación y promueve una nueva metodología y concepción de la escuela y el colegio. “la escuela es una empresa, los rectores son administradores, los profesores son formadores de capital humano, los estudiantes son usuarios, los padres de familia son clientes y se exalta la noción gerencial de calidad como resultado de la lógica costo-beneficio. Según esta terminología la escuela no es un lugar en donde los individuos se forman culturalmente para la vida, sino que es una empresa del conocimiento.”(Vega, 2011, p. 1 )

El mercado y el entorno económico es el referente de la educación por competencias, la utilidad de los componentes educativos se mide por la pertinencia con las necesidades empresariales y el patrimonio familiar se encarga de invertir en el tipo de formación en Capital Humana de sus hijos. “Se supone que la finalidad explícita de esta nueva empresa consiste en formar individuos competentes en el mercado. El aprendizaje es juzgado por su utilidad inmediata, o, según la jerga de moda, por la empleabilidad que genere. Esta concepción pragmática y empresarial de la educación la concibe como una actividad en la que se realiza una inversión a mediano plazo por parte de los padres de familia en sus hijos, con el fin de cualificar ese capital humano. Por supuesto, esa cualificación resulta más rentable si se hace en prestigiosas empresas educativas, sin importar

si eso es cierto o no, porque éstas garantizan que al final del ciclo escolar sus hijos sean competitivos. Por ello, en la educación se ha introducido la noción de competencias, un término que en el lenguaje neoliberal corresponde a uno de sus significados en castellano, a enfrentamiento y disputa, y ese es el mismo sentido económico que se le ha dado a ese vocablo.” (Vega, 2011, p. 1)

La categoría Capital Humano adelgaza la concepción humanista del conocimiento, de los núcleos básicos, se pasa a los componentes modulares y adaptativos. La relación entre el mercado y la educación es percibida como un dispositivo de “selección natural”, en el que solo los mejores pueden sobrevivir. “El tipo de competencias que se exigen están referidas a cosas inmediatamente útiles, en términos laborales, según las lógicas de los empresarios. No se habla, en ninguna parte, de competencias relacionadas con la capacidad crítica, con el conocimiento histórico y social, con la formación humanística, porque esos son los saberes que, por decreto, se consideran inútiles e incompetentes. Saberes y destrezas que hacen competentes a una persona son los que facilitan la lucha en el mercado, para que allí se impongan los más aptos.” (Vega, 2011, p. 2)

Junto a esta concepción de la educación como función de la economía y del mercado, existe implícitamente una aceptación social de un pragmatismo utilitarista. Por una parte, se crea la necesidad de formar en oficios que encuentren identidad en los referentes empresariales y del mercado del trabajo; y por otro, se naturalizan los ciclos de obsolescencia, en los que se crea conciencia sobre la necesidad de la readaptación y las subsiguientes capacitaciones. El

discurso del Capital Humano permite a los trabajadores adaptarse al desempleo estructural, radicalizando el individualismo y la competencia. “Por eso, ahora se habla de las fábricas del conocimiento, en razón de lo cual las universidades ya no son centros educativos para formar individuos críticos, reflexivos, pensantes que conozcan sus derechos, sino que las instituciones universitarias deben ser factorías educativas , cuya meta es vender servicios y obtener ganancias.” (Vega, 2011, p. 2-3)

Toda esta batería ideológica y conceptual que acompaña a la categoría Capital Humano, se relaciona directamente con la actual división internacional del trabajo y el rol que cumplen las economías de periferia en el mercado globalizado. (Sen, 2000). El abandono progresivo de la base industrial de los países periféricos y el rol exportador de bienes primarios de tipo agrícola o mineral, y la adecuación de sus economías a un capitalismo de maquilas, zonas francas y Tratados de Libre Comercio. Ello justificaría las transformaciones de la educación con especial énfasis en la educación secundaria y superior, para garantizar que la fuerza de trabajo pueda abastecer las maquilas y los enclaves con un mínimo de especialización. (Vega, 2011, p. 2) De igual forma sucede para el sector servicios, que en la versión de periferia, ocupa un importante espacio en las actividades dominantes.

Aparece entonces la educación técnica y tecnológica, que responde a la demanda de fuerza de trabajo de bajo costo, para la cual se necesita un determinado modelo de formación de Capital Humano y de competencias laborales tales como

las tareas primarias en sistemas informáticos, asistentes contables, administrativos, secretariado, atención al público, celadores, escoltas y guardaespaldas, atención en cajas de supermercado, meseros etc.

Con esta tendencia de reformas, la educación empieza a alejarse de su función trascendental para la movilidad social, y hace transito a un mecanismo de selección y exclusión a nivel social y económico. Es evidente, por ejemplo en el caso colombiano que se ingresa con gran fuerza en el modelo de educación superior la idea del mérito y la vocación, conceptos que servirían como dispositivos de selección natural y de asignación de oportunidades.<sup>30</sup>

El derecho a la educación superior se establece como optativo y fuera del núcleo de la responsabilidad estatal. Los jóvenes deben demostrar las competencias requeridas y concursar para acceder a este estadio del derecho.<sup>31</sup> Con esta lógica, se fortalece un esquema clasista que privilegia a los sectores dominantes, de allí el discurso de la tecnocracia que se introdujo en los 90.

---

<sup>30</sup> “La Educación Superior en Colombia es un derecho, un bien público basado en el mérito y la vocación, y un servicio público inherente a la finalidad social del Estado” (Ley 30. Proyecto Reforma 112 de 2011)

<sup>31</sup> “La Educación Superior será accesible a todos aquellos que demuestren poseer las competencias requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso” (Proyecto Reforma Ley 30, No. 112 de 2011)

## **4. Conclusiones**

### **4.1. Capital Humano, Educación y Desarrollo**

La categoría Capital Humano es parte de un discurso economicista que reduce, cosifica al ser humano, y lo asimila a un tercer factor de producción, para ingresarlo al mundo de las equivalencias como un dato más, como una mercancía más. En efecto, los desarrollos en educación por competencias, la desregulación del mundo del trabajo, la flexibilización laboral y las políticas de empleabilidad, están coordinados en función de una visión monetarista y de crecimiento por goteo, es decir, que se da por hecho que el crecimiento económico, la competencia, la autorregulación económica, redistribuyen la riqueza y generan prosperidad social.

De alguna forma, el giro conceptual en el que se denomina capital a lo que era trabajo, intenta borrar la idea de clases sociales, intenta representar virtualmente una perspectiva horizontal, en la que se desdibuja la contradicción obrero-patrón y se edifica una nueva identidad obrera que congenia y colabora con el capital y con las empresas. Se propone fundir la identidad de la empresa, ahora en los obreros.

La tesis del Capital Humano habla de un ser humano que maximiza sus beneficios futuros y que examina el costo-beneficio de sus decisiones. Esta perspectiva niega la construcción social-cultural del individuo y lo pone en función de la esfera

económica y del mercado. En educación por competencias, cuando se habla de pertinencia, se hace referencia al tipo de conocimiento que se requiere para triunfar en el entorno económico, porque la educación tiene que ir en dirección del mercado, naturalmente.

La Teoría del Capital Humano, replantea la educación para hacernos aceptar, que ahora, es mas un mecanismo de selección, que de reducción de las desigualdades. Que la movilidad social es el resultado del ímpetu de progreso individual y que existiría una especie de selección natural con la que estarían destinados a triunfar, los que estén mejor preparados o los que tengan mayor capacidad de adaptación. El Estado y las empresas se liberan de la responsabilidad de crear empleo y proponen un régimen de competencia y de responsabilidad individual. Esta Política Social individual fuerza a los trabajadores a plegarse a los intereses de las empresas y los invita a identificarse como empresarios.

La flexibilidad y la desregulación del mundo del trabajo y de la educación, le exigen a los trabajadores que se adapten a la situación de desempleo estructural, y de la heterogeneidad productiva, a la informalidad y el abandono de la “sociedad salarial. La capacidad de adaptación se expresa en periodos cíclicos de desempleo, contratos flexibles, discontinuidad y cambio de oficio. Los trabajadores deben estar preparados para los requerimientos de la economía y soportar la inestabilidad del sistema, invirtiendo en formación con recursos propios.

Se ha llevado a cabo el asalto neoliberal a las instituciones públicas, llegando hasta la medula de sus fundamentos y presupuestos. Como todo en el campo ideológico existe un largo trecho entre los supuestos teóricos y el desarrollo en la práctica, las políticas neoliberales beben de la exacerbación del concepto de la libertad, y esconden una agenda de clase.

La clave de la discusión, es si es aceptable que el Estado y la voluntad colectiva de una sociedad estén subordinados al impersonal mecanismo del mercado, o si más bien debería estarlo, a propósitos humanistas y democráticos. El desarraigo de la economía y la sociedad que se expresa en la Teoría del Capital Humano refuerza los procesos de segmentación y estratificación de la sociedad, generando segregación educativa y social.

#### **4.2. Enfoque de derechos vs Asistencialismo y Focalización**

Como resultado de la pugna entre el modelo garantista de la propuesta de construcción de un Estado Social de Derecho, frente al modelo aperturista neoliberal, basado en la economía de mercado y en la desregulación financiera, la Política Social ha sufrido la peor parte. No solo por la constatación del incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales por parte del Estado colombiano, sino por el profundo impacto social que ha tenido la prevalencia de políticas que privilegian el individualismo liberal y que aíslan a la labor pública de la necesaria justicia redistributiva como paradigma político. Adicionalmente las nuevas teorías de “rational choice”, focalización,

subsidios condicionados, suponen un riesgo de mayor envergadura. Y es que el modelo neoliberal construido desde la esfera pública viene insistiendo en la modificación de la responsabilidad pública en materia de Política Social, hacia una esfera en la que el ciudadano debe remplazar al Estado en la provisión de sus derechos (inversión en su propio Capital Humano) y en la que el capital privado adopta funciones que precisamente por su naturaleza deben estar en cabeza del Estado (responsabilidad social empresarial). El cálculo del riesgo social no puede ser excusa para desarrollar modelos en los que los derechos sigan siendo comprendidos como mercancías susceptibles de ser comerciables en el mercado, que aún es defendido como categoría eficaz en la distribución de la riqueza.

El presente texto propone, partir de la caracterización de los derechos sociales fundamentales en el marco de los desarrollos de la fundamentación de “*constitucional essentials*”. Esta grilla de inteligibilidad promueve una concepción de justicia política que funda la legitimidad de estos derechos en tres condiciones básicas: 1. Deben ser justificables frente a cualquiera; 2. Deben basarse en realidades fácilmente reconocibles, aceptables por el sentido común y demostrables según métodos científicos; 3. Deben ser completos, esto es, poder dar una respuesta pública razonable a todos los casos o, por lo menos, a casi todos los casos relacionados con los contenidos constitucionales esenciales y los asuntos de justicia básica. (Arango, 2000, p. 248-249)

Con el acuerdo mundial que promueve los Objetivos del Milenio al 2015, se puede observar que los Estados y en particular el Estado colombiano han remplazado las

metas de universalismo básico en materia de DESC, por metas que reducen el espectro de interpretación garantista en materia de política social y disminuyen las fronteras de exhibición con respecto a los conceptos de progresividad y no regresividad.

Finalmente se proponen además algunas alternativas: El rescate de lo público como fundamento de las intervenciones sociales y la redistribución de la riqueza en la sociedad, al igual que un enfoque de derechos que permita el acceso universal y gratuito a salud, educación de calidad y condiciones de dignidad humana. Respecto del rescate de lo público, recuperar y potenciar planes de inversión en ciencia y tecnología, promoción de la innovación e incorporación de mayor valor agregado a las cadenas de producción. Un Sistema de Educación Pública de Alta Calidad, de cobertura nacional, local y rural, que integre los procesos de educación en temprana edad con los de transición y educación secundaria, para garantizar a los colombianos que sus hijos y las próximas generaciones puedan desarrollar todo su potencial, sin discriminación de clase social, racial, étnica, religiosa y de ningún tipo.

Se propone también un modelo de desarrollo sostenible social y ambiental, que proteja el empleo nacional y aproveche el potencial que vivimos por el momento de “bono demográfico”. Desarrollo rural integral, solución política al conflicto armado y solución del fenómeno de los cultivos ilícitos en Colombia y en la región.

En general se espera que una política de modernización económica esté acompañada por protección social adecuada y que progresivamente se conozcan avances en materia de productividad, mejoramiento sustancial de los ingresos de los trabajadores y el enfoque de derechos para completar un “salario social”, que configure un ingreso mínimo o “Renta Básica” y así garantizar las condiciones mínimas de subsistencia en campos y ciudades a todos los colombianos.

## Referencias bibliográficas

### Autores

Agudelo, M. (2009). Tesis de Maestría. *Transformaciones en el mundo del trabajo y centralidad de la categoría “clase trabajadora” en la explicación de las relaciones sociales capitalistas contemporáneas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Andersen, E.G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel S. A.

Arango, R. (2005). *El Concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Legis.

Banco Mundial, (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Washington

Becker, G. S. (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza Editorial.

Becker, G. S. (9 de noviembre de 2000). *La naturaleza de la competencia*. Conferencia ESEADE.

Beluche, O. (2013). *La educación por “competencias” y el neoliberalismo*. Recuperado en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=5708>

Capocasale, B. A. *Capital Humano y educación*. Otro punto de vista. Revista Nueva Sociedad 165. Montevideo. Recuperado en [http://www.nuso.org/upload/articulos/2826\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2826_1.pdf)

Chang, Ha-Joon. (2004) *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid

Foucault, M. (2007). *Curso de Collège de France (1978-1979), “Nacimiento de la Biopolítica”*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica,

García, A. (2009). Trabajo de Grado. *Los programas de transferencias condicionadas: Mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina. El caso de Familias en Acción*. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y relaciones Internacionales. Maestría en Política Social. Bogotá

Giraldo, C. (2007). *¿Protección o Desprotección Social?*. Bogotá: Editorial Desde Abajo,

Giraldo, C. (2005). *Financiarización: un nuevo Orden Social y Político* En Salama, Márquez-Pereira, Lautier, Le Bonniec, Rodríguez y Giraldo. *Sistemas de protección social - entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad financiera*. CID - UN (Facultad de Ciencias Económicas), septiembre, Bogotá

González, J. I. (2006). *Ética, economía y políticas sociales*. Medellín: Corporación Región

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal

Keynes, J. M. (1997). *Ensayos de persuasión I y II*. Barcelona: Ediciones Folio, S.A

Miller, Chris and Ahmad, Yusuf. (1997). *Community development at the crossroads: a way forward*, Policy and Politics, vol. 25, No. 3.

Gonzales Posso, C. (1994) *Revolución de lo social: El desbalance del revolcón*. Revista Desarrollo Social en los 90. Bogotá: Universidad Nacional. recuperado en <http://www.bdigital.unal.edu.co/1441/4/03CAPI02.pdf>

Rifkin, J. (1994) *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica.

Rodríguez, O. *Avatares de la Reforma del Sistema de Seguridad Social*. En: *Salama P. 2005. Sistemas de Protección Social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. Bogotá, Colección Estudios sobre Protección Social, CID-UN. (2005)

Ruíz, L. (2008). *Cohesión social y lucha contra la pobreza: un balance de las políticas sociales en América Latina*. recuperado en [dialner.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=2787575](http://dialner.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2787575)

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona

Schultz, T. W. (1961). *Human Capital: A Growing Asset*. Estados Unidos.

Stiglitz, Joseph E. *El malestar en la globalización*. Santillana Ediciones Generales. Bogotá (2002).

Toscano, O. (2005). *Las políticas educativas en América Latina: un análisis de la educación superior desde la banca multilateral*. Bogotá: UPN Apuntes del CENES

Polanyi, K. (2003). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Prologo de Joseph E. Stiglitz. México: Fondo de Cultura Económica.

Vega, R. (1999). *El caos planetario. Ensayos marxistas sobre la miseria de la mundialización capitalista*. Buenos Aires: Editorial antídoto.

Vega, R. (2011). *Contrarreforma educativa en Colombia. Bienvenidos a la Universidad de la ignorancia*. Bogotá. recuperado en <http://www.rebellion.org/docs/139451.pdf>

Weber, M. (2004). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

## **Planes Nacionales de Desarrollo**

Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. *La revolución pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*, Santafé de Bogotá, 1991.

Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. El salto social. *Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1998*.

Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Desarrollo Económico y Social 1998-2002*.

Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. Hacia un Estado Comunitario. *Plan de Desarrollo Económico y Social 2002-2006*.

Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. Hacia un Estado Comunitario II. *Plan de Desarrollo Económico y Social 2006-2010*.

Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. Prosperidad para todos. *Plan de Desarrollo Económico y Social 2010-2014*.

## **CONPES**

CONPES 2945 de 1997

CONPES Social 81 de 2004

CONPES 3527 de 2008

CONPES 3582 de 2009

CONPES 3674 de 2010.

## **Gráficos**

No. 1.

América Latina (18 países): Evolución del PIB per cápita y de la incidencia de la pobreza por ingresos entre las personas, 1980-2008.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Panorama social de América Latina 2009 (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, Noviembre de 2009. Publicación de las Naciones Unidas. Nº de Venta: S.09.II.6.135.

No. 2

América Latina: Evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2011

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 18 países de la región.

No. 3

América Latina (18 países): Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, 2002-2009

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Encuestas 2002-2009.

No. 4.

América Latina (18 países): Indicadores de heterogeneidad estructural, alrededor de 2009.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2009.

