

educación y cultura

EID **fecode**
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES

49

*Fecode frente
al Plan de Desarrollo*

La

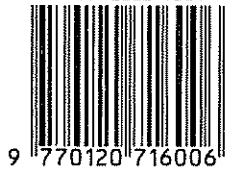
La promoción automática en debate

La

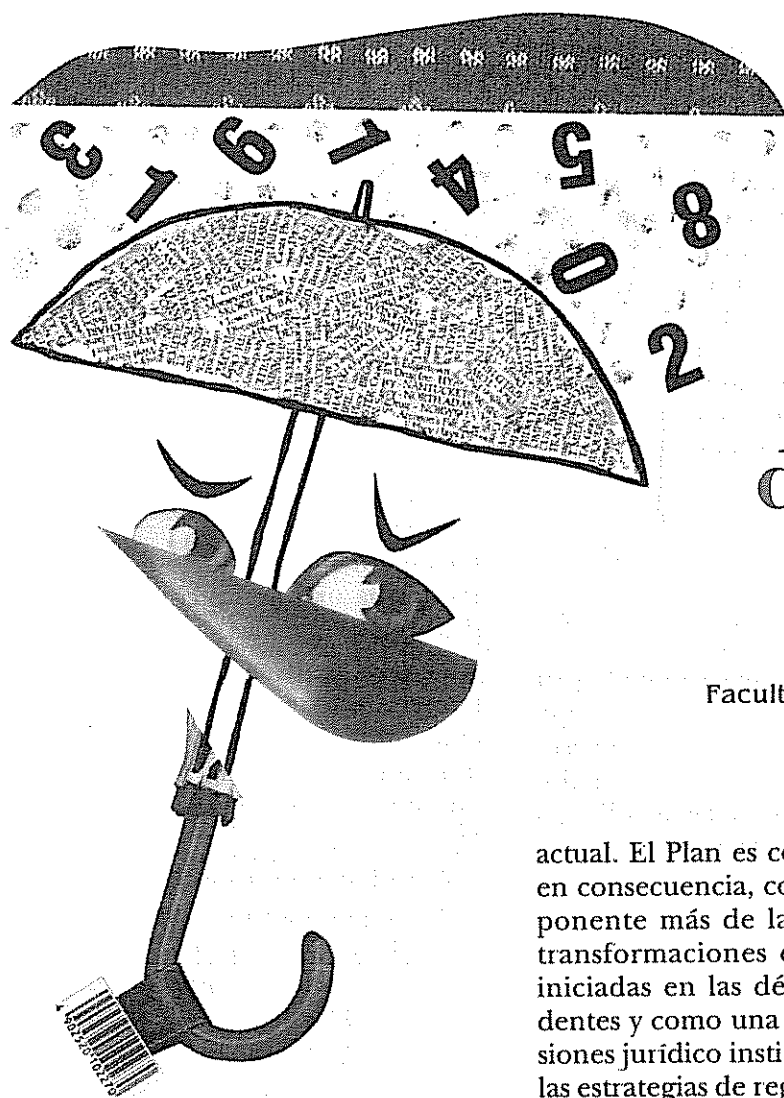
¿Para qué evaluar?

Santa Fe de Bogotá, D.C. - Colombia Mayo de 1999 \$5.000 - Tarifa Postal Redonda N° 5721 - Pone Pagado N° 21 - Valido hasta enero 31 de 2000

ISSN 0120-7164



9 770120 716006



Presentación

El presente trabajo se refiere a algunas tendencias de regulación estatal de la política educativa contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo «Cambio para construir la Paz». Con él se buscan dos propósitos principales: *Primero*, mostrar que las políticas regulatorias no se agotan en el Plan, pues éste apenas contiene algunos aspectos del nuevo modo de regulación de la totalidad de las relaciones sociales que impone el proceso de reestructuración capitalista en su etapa

actual. El Plan es comprendido, en consecuencia, como un componente más de las profundas transformaciones estructurales iniciadas en las décadas precedentes y como una de las expresiones jurídico institucionales de las estrategias de regulación neoliberal y neoinstitucionalista hasta ahora predominantes. *Segundo*, analizar los principales componentes de la regulación comprendidos en el Plan y develar que tales componentes tienden a organizar estratégicamente la educación pública como otra actividad social que ha de estar sujeta a lógicas capitalistas.

1. El contexto

Las tendencias regulatorias de la política educativa están determinadas por las profundas transformaciones de la economía y la sociedad colombiana en la década

La Política Educativa en el Plan de Desarrollo¹

Jairo Estrada Alvarez

Profesor Asistente
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia

de los noventa. Dichas transformaciones se expresan en un complejo, desigual, diferenciado y contradictorio proceso de reestructuración capitalista que abarca la totalidad de las relaciones sociales y de clase.

En marcha se encuentra la consolidación y el desarrollo de un nuevo régimen de acumulación, que al superar las relaciones propias de aquel fundado en el mercado interno, las políticas

¹ Este escrito hace parte de un trabajo más amplio preparado por el autor sobre las *Tendencias de la regulación estatal de la política educativa en los noventa*. Las reflexiones aquí contenidas se refieren a la educación básica; aspectos de la educación media apenas se insinúan. Tampoco se consideran tendencias de política pedagógica, ni eventuales implicaciones del tipo de educación que se pretende imponer. La redacción del trabajo finalizó el 16 de abril de 1999, razón por la cual no puede dar cuenta de la versión definitiva de la Ley del Plan de Desarrollo 1998-2002.

de demanda agregada, la valoración del capital productivo, la relativa centralidad de la relación capital-trabajo en la forma del contrato laboral y sindical y una cierta —precaria en el caso nuestro— institucionalidad del llamado Estado de bienestar, pueda desplegar y potenciar las posibilidades de constitución y realización de la relación social capitalista y de valorización del capital hacia niveles de negación relativa de los límites que en todo caso caracterizan al capitalismo como formación social y económica.

El régimen de acumulación² en construcción descansa al menos en:

- La nueva organización de la propiedad privada capitalista
- La generación de nuevas condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo
- La nueva estructuración sectorial, ramal y regional de la economía productiva
- La nueva estructuración de las relaciones entre la economía monetario financiera y la economía productiva
- La redefinición de las modalidades de inserción de la economía colombiana en la economía capitalista mundial
- La reestructuración del Estado capitalista con la consecuente redefinición de sus funciones de acumulación y de legitimación.

La configuración de un nuevo régimen de acumulación se acompaña de transformaciones en la regulación, esto es, en las normas e instituciones que hacen (o pretenden hacer) corresponder el comportamiento individual y colectivo con las nuevas condiciones del proceso de

acumulación y de valorización. Se trata justamente, por la vía de la regulación, de propiciar condiciones duraderas y estables para la reproducción de la relación social capitalista. La regulación no debe comprenderse por tanto, como un proceso técnico de dirección macroeconómica y macrosocial, sino como una forma de la reproducción de la explotación y de la dominación de clase. No obstante, el conflicto social y de clase que caracteriza las sociedades capitalistas relativiza las posibilidades —por cuanto le impone límites— de una regulación «funcionalmente» asegurada. La regulación es en ese sentido un proceso sujeto a la crisis y a la interrupción de la «funcionalidad».

El proceso de reestructuración capitalista en su fase actual ha conducido a la constitución de un modo de regulación de las relaciones sociales en la forma de la *estrategia neoliberal*. Más recientemente se han incorporado elementos propios de lo que podría definirse como una *estrategia neoinstitucionalista*. En realidad se podría aseverar que frente a los límites que parece mostrar el neoliberalismo, sobre todo en la perspectiva de construcción de «lealtades políticas» y legitimadoras del nuevo régimen de acumulación, el neoinstitucionalismo aparece como complemento útil.

2. La regulación

La regulación neoliberal descansa sobre una ideología del «libre mercado» y de una presunta no intervención del Estado en la economía³. En realidad, en sus políticas la centralidad (autoritaria) del Estado es por

demás evidente y su claro favorecimiento a la concentración y centralización de la propiedad privada capitalista y de la riqueza, incuestionable. Independientemente de tal valoración, la regulación neoliberal implica la pretensión de subordinar toda relación social a la racionalidad económica capitalista, a la lógica del mercado, a la forma mercancía. Pero justamente ello, que parece ser la fortaleza del proyecto neoliberal al reducir todo al cálculo económico, es al mismo tiempo su principal debilidad. El sueño capitalista de convertir todo en mercancía choca con el carácter excluyente de la sociedad y el mercado capitalistas. Millones de seres humanos hacen parte del ejército de marginados del mercado. Ahí radica el problema para el capitalismo y su política neoliberal: ¿qué hacer para vincular más seres humanos al mercado, cuando sus políticas propician la exclusión y el marginamiento?

El neoliberalismo ha intentado reaccionar frente a tal situación con el desarrollo de un discurso contra la pobreza. Ese discurso lo ha convertido en política, por ejemplo, a través de la llamada focalización del gasto público hacia los más pobres. El proyecto neoliberal ha emprendido proyectos de redistribución regresiva del ingreso, que castigan preferencialmente a los lla-

² Una exposición más amplia del régimen de acumulación se puede apreciar en Estrada Alvarez, Jairo, «Reestructuración económica y coyuntura», en *Revista Izquierda*, No. 36, Santafé de Bogotá.

³ Ver Estrada Alvarez, Jairo (1992), «Dimensiones básicas del neoliberalismo económico», en Varios Autores, *Rompiendo la corriente, un debate al neoliberalismo*, Ceis, Santafé de Bogotá, 1992, pp. 40-86.

es casual entonces que en el pasado reciente la política del Estado capitalista se haya orientado a diseñar reglas de juego, especialmente en el campo económico y sobre todo en los nuevos negocios.

Para el caso que nos ocupa, la política educativa, son de importancia las concepciones neoinstitucionalistas sobre los *costos de transacción* y el problema de la *información incompleta*, pues éstas permiten una mejor comprensión de las tendencias regulatorias. Por costos de transacción se

comprenden los costos asociados con la transferencia, captura y protección de los derechos de propiedad. Se trata de los costos del entorno institucional, legal, político y social para que haya mayor eficiencia en el ejercicio del derecho a la propiedad. De otra parte, si se considera que la información se ha constituido en un costo, resulta claro que su distorsión, su insuficiencia, o incluso su manipulación (o en contraposición su optimización), son factores incidentes sobre los derechos de propiedad y su materialización.

Para los neoinstitucionalistas los costos de transacción e información se convierten en asuntos claves para generar la confianza en el sistema. El monto de estos costos podría ser expresión de mayores o menores niveles de desarrollo. En esa perspectiva, el Estado es definido como un instrumento de racionalidad (o de irracionalidad) para reducir (o aumentar) los costos de transacción y de información. La función del Estado puede ser comprendida en cuanto provisión de reglas impersonales y de instituciones para hacer cumplir la ley.

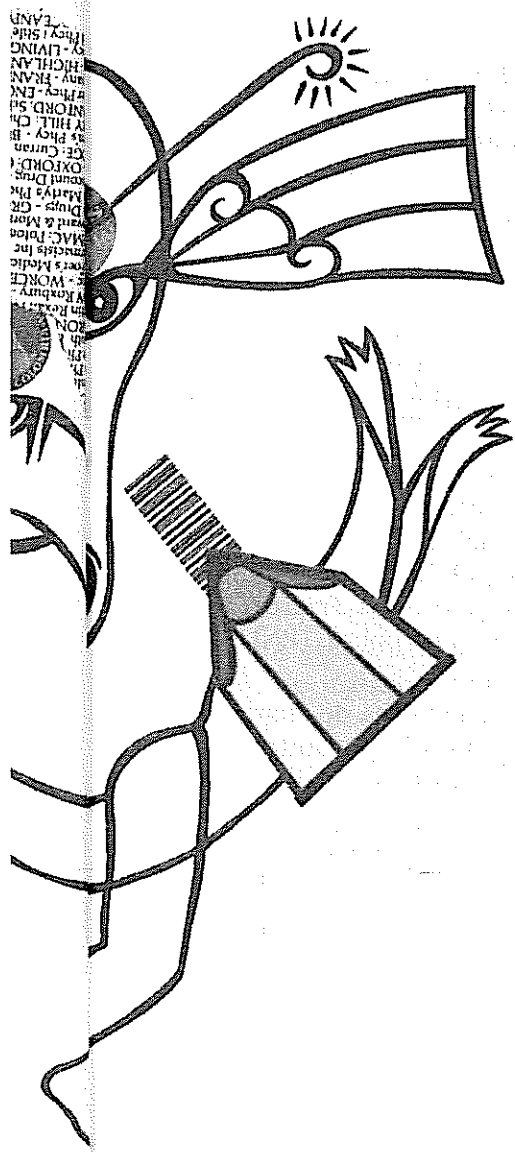
La noción de «buscadores o de captores de renta» proviene de las acciones de intervención del Estado. En la medida en que el Estado crea restricciones al libre mercado —dicen los neoinstitucionalistas—, se constituyen rentas que buscan ser capturadas por diferentes grupos de interés. Los gremios económicos andan tras beneficios, los sindicatos estatales pretenden apropiarse de parte del gasto público, etc.; pero además esa «avidez de renta» puede tomar la forma de corrupción, soborno, contrabando, cliente-

lismo, etc. Si el Estado crea instituciones adecuadas, fuertes, eficientes, que no distorsionen el mercado, la «búsqueda de rentas» dejaría de ser rentable. Lo contrario sería convertir el *lobby* en negocio.

El análisis sobre la «avidez de renta» lleva a los neoinstitucionalistas a aseverar que los problemas del gasto público no son de magnitud sino de eficiencia y de uso racional. Se dice por ejemplo que sería probable que el gasto público en educación sea más que suficiente. Sólo que no se usa eficientemente, o bien porque no se distribuye racionalmente, o porque hay unos captores de renta que lo impiden.

De este planteamiento se derivan entonces las políticas que habrán de justificar una reforma institucional del Estado para un uso más eficiente de los recursos de gasto. Se trata de que la acción del Estado produzca más confianza en las capacidades regulatorias del mercado. Si la gente desconfía del mercado se dedicara a «buscar rentas» del Estado en las más variadas modalidades.

En Colombia la mayoría de los neoliberales de principios de los noventa tiene ahora el ropaje del neoinstitucionalismo. Su abierta defensa de los principios reguladores del capitalismo a través del libre mercado puede ahora matizarse con propuestas de política que atienden a la «institucionalidad histórico concreta». El discurso puramente económico aparece ahora revestido de consideraciones sociológicas, políticas, culturales. ¡En algunos casos se introduce incluso el análisis de clase! Sin proponérselo, el neoinstitucionalismo ha estimulado un nuevo tipo de cinismo en política.



El neoinstitucionalismo resulta útil para el desarrollo de un discurso de la democracia y de la participación, de la armonía y la superación de los antagonismos. Las clases, los llamados actores sociales y políticos, la «sociedad civil», el Estado, todos son instituciones interactuantes (participativos) en la búsqueda de propósitos comunes: la paz, el bienestar, la tolerancia. La dominación ya no existe en la forma de dominación del Estado capitalista pues el Estado sería un «actor» más, situado en un nivel de horizontalidad frente al poder. Este ahora es difuso y sus formas de constitución son comparables con el poder del Estado.

El neoinstitucionalismo resulta útil para proseguir la reestructuración económica y la reforma del Estado a favor del capital financiero (forma fundamental de la dominación capitalista en la actualidad), precisamente porque su discurso sobre el «entorno institucional ineficiente» posibilita organizar los negocios capitalistas (telecomunicaciones, pensiones, salud, biodiversidad, petróleo, mercados de capitales, finanzas —banca, fiducia, titularización, seguros—) con argumentos que superan el reduccionismo económico de los neoliberales.

El neoinstitucionalismo resulta útil para desarrollar políticas de eficiencia del gasto público, que superan el reduccionista criterio neoliberal costo-beneficio. Primero, porque permite proseguir la reforma del aparato estatal, al señalar que las instituciones agentes (entidades públicas) son ineficientes y elevan los costos de transacción, desestimulando la economía en su conjunto. No importa el tipo

de institución (pública o privada), lo que importa es que la función y las reglas se cumplan. Segundo, porque favorece un discurso de debilitamiento de las formas de organización sindical de los trabajadores estatales. Los sindicatos son reducidos a temibles «captadores de rentas» que sólo buscan consolidar privilegios. Fecode, la USO, serían ejemplos de lo que no debe ser. Tercero, porque se estimula la política de «todos ponen», al mejor estilo de Mockus. Como el Estado en un agente más, la responsabilidad estatal tiende a desaparecer o al menos a diluirse. Pone el Estado, pone el sector privado, pone la comunidad interesada, el *statu quo* se mantiene, pero hubo democracia y participación. Un buen ejercicio de legitimación.

Con estas reflexiones no se pretende señalar la existencia de un nuevo satán, que intenta robar espacios abiertos y ocupados por el neoliberalismo. Se busca sencillamente llamar la atención sobre la capacidad del capital para adecuar la producción teórica burguesa a nuevas condiciones de su reproducción. Y además insistir, que en el diseño de la política más que la crítica al neoliberalismo interesa reivindicar la crítica sustancial al capitalismo y las relaciones sociales que él engendra y reproduce.

3. Tendencias de política educativa estatal y regulación

El diagnóstico estatal en el Plan de Desarrollo

Diversos análisis expresivos de la concepción estatal de la regulación en el sector educativo¹

comprenden una serie de conceptualizaciones y de indicadores que sirven de sustento para validar las tendencias actuales de política para el sector:

1. Aunque ha habido un incremento importante del gasto público en educación (como proporción del PIB y per cápita) y se ha aumentado la cobertura, los resultados son insuficientes. La tasa de crecimiento promedio anual de la escolaridad registra un nivel tan bajo, que hace imposible alcanzar el mandato constitucional de nueve grados antes del 2017 en todo el país. (PND, pp.147-148).

2. El estado actual del sector se caracteriza por profundas inequidades en:

- La distribución de oportunidades de acceso a la educación
- La distribución de la calidad
- La distribución por regiones, zonas y grupos de ingresos
- La distribución de los resultados.

En todos estos casos es evidente una situación significativamente más favorable de la población con los niveles de ingreso más elevados frente a la población más pobre. (PND, pp. 148-151).

3. Los factores de demanda resultan más importantes para explicar la situación del sector

¹ Ver: May, Ernesto (coordinador) (1996). *La pobreza en Colombia*. Un estudio del Banco Mundial / Clavijo, Sergio (1998). *Descentralización de la educación y la salud. Aspectos fiscales del gasto social en Colombia*. En Adida, *Serie Documentos de Interés Político*, Fundación Sociedad y Democracia, Medellín. Presidencia de la República; Departamento Nacional de Planeación, 1998, *Plan Nacional de Desarrollo, Bases 1998-2002, Cambio para construir la paz*. Santafé de Bogotá. En adelante: PND

educativo, que los factores de oferta, pues de los primeros «depende la eficacia de los intentos de ampliar la cobertura, mejorar la equidad y la calidad de la educación». Aunque la falta de cupos (oferta) podría ser un factor explicativo, la importancia de los costos complementarios (matrícula, útiles escolares, uniformes, etcétera) es cada vez mayor. (PND, pp.151-152).

4. La estrategia de descentralización educativa cuenta con varios tipos de problemas:

- El esquema de asignación de recursos financieros desde la nación a los departamentos y de éstos a los municipios no responde a criterios de eficiencia (costo/beneficio) al contemplar el principio de asignación por resultados. Recursos diseñados para mejorar la calidad y las participaciones municipales se han desviado más bien al pago de docentes. (PND, p. 153).

- La fragmentación de competencias y de funciones genera una dilución de las responsabilidades administrativas en los distintos niveles. Tal fragmentación, «en la que un nivel maneja los docentes, otro las inversiones y el verdadero centro del sector que son los establecimientos educativos, no maneja ningún recurso, ha impedido la autonomía del establecimiento que es la base de una acción descentralizada y de una educación de calidad». (PND, p. 154).

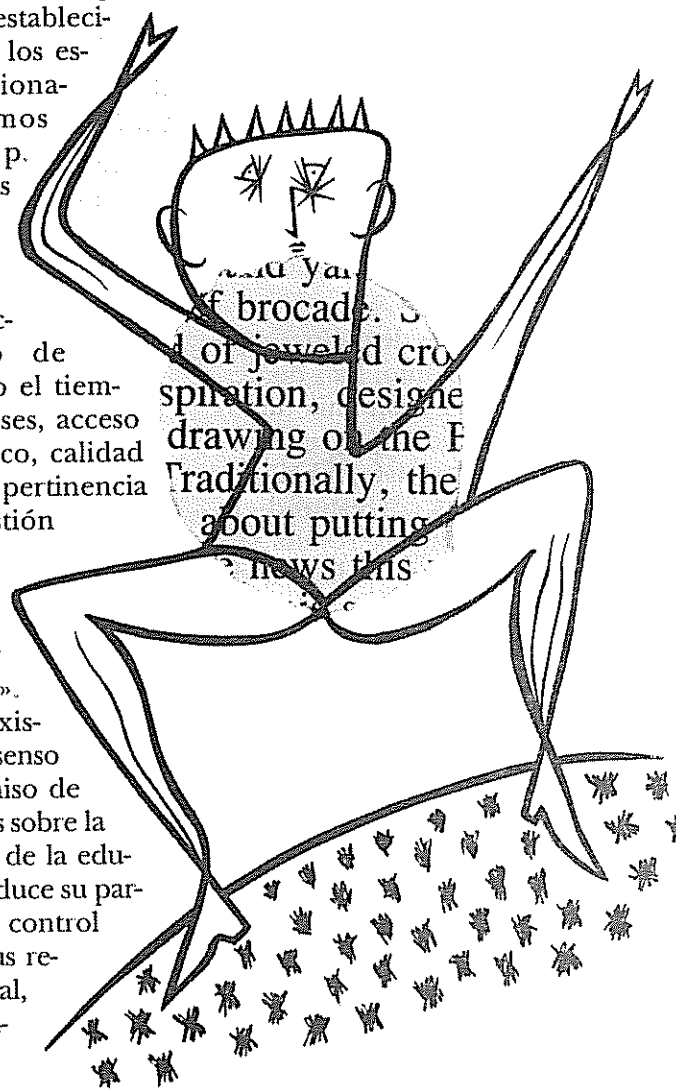
- Las debilidades de gerencia del sector impiden una respuesta eficiente y efectiva a los requerimientos del «sistema nacional de educación» (PND, p.156). Tales debilidades se manifiestan en una carencia de articulación dinámica entre políticas, planes, estrategias y acciones operativas,

en la insuficiente capacidad institucional de las organizaciones y en la incompetencia técnica de los gerentes del sector y la falta de capacitación del recurso administrativo para la gestión. A la débil capacidad regulatoria del Ministerio de Educación, se adicionan inconvenientes decisiones de política educativa — como la regulación pública de los precios de las instituciones privadas— que provocan «restricciones de oferta y señales imprecisas de calidad». (PND, p. 157).

5. «La calidad de la educación básica es deficiente: los niños no alcanzan ni los objetivos curriculares establecidos por el país ni los estándares internacionales para los mismos niveles» (PND, p. 157). Dentro de los factores determinantes de la calidad se mencionan: «los que afectan el proceso de aprendizaje, como el tiempo efectivo de clases, acceso a material didáctico, calidad de los profesores, pertinencia del currículo, gestión administrativa de la educación, entre otros, y factores de entorno y de contexto social». Así mismo, «la existencia de un consenso y de un compromiso de los diversos agentes sobre la importancia social de la educación, lo cual produce su participación activa y control del sistema y de sus resultados. En general, la falta de estandarización de las prácticas peda-

gógicas, de un curriculum básico, de una estructura institucional, y de una eficaz regulación institucional están asociados con menores logros educativos» (*Ibid*).

6. La eficiencia del sector comprendida como la relación de proporcionalidad entre los recursos dispuestos y los resultados obtenidos es por lo menos preocupante. Si se consideraran los dos niveles (primaria y secundaria) y «se emplearan los recursos con la máxima eficiencia, el sistema podría atender el 90% de los niños entre 7 y 17 años, y



no sólo el 75% que actualmente atiende» (PND, p. 162). (La proporcionalidad entre recursos dispuestos y resultados obtenidos muestra además que el costo real por alumno se ha venido incrementando).

En resumen, el diagnóstico estatal se podría formular con la siguiente hipótesis:

La relación de directa proporcionalidad entre la mayor disposición de recursos públicos para la educación —sobre todo en la década de los noventa— y la mejoría de la situación del sector educativo es por demás precaria, como lo demuestran los principales indicadores de comportamiento. Tal precariedad resulta de los rasgos asumidos por institucionalidad existente, que en suma se caracteriza por la ineficiencia en la asignación y el uso de los recursos dispuestos, los cuales —además— han sido en gran medida apropiados por los maestros.

Las decisiones de política para el sector, por tanto, han de descansar en una economía de los recursos públicos que se acompañe de las transformaciones institucionales correspondientes. En ese sentido, resulta viable construir una relación de complementariedad entre concepciones neoliberales y neoinstitucionalistas de la regulación, que podría formularse a manera de hipótesis así:

Los criterios de elección racional —con fundamento en la racionalidad económica propia de una economía capitalista— imponen siempre la pregunta por la relación costo-beneficio. Si tal pregunta no puede ser resuelta con fundamento exclusivo en las reglas de mercado —por ejemplo, en razón de que la educa-

ción es un bien público que no puede ser solamente explicado como movimiento de fuerzas de oferta y de demanda, es decir, a través de la libre formación del precio educativo—, la reflexión sobre la superación de la insuficiente capacidad institucional del Estado —en cuanto normas y reglas de juego a construir para proyectar y desplegar nueva institucionalidad, no sólo en tanto aparato o entes— y de su ineficiencia, adquiere un lugar central en la concepción de la política. Desde la perspectiva de la economía neoinstitucional, se trataría de acomodar la función del Estado a su capacidad, revitalizar su capacidad institucional y eliminar los obstáculos al cambio. Eficiencia en ese sentido correspondería a la reducción de costos de transacción y de información y a la liquidación de los *rent seeking* (captadores de rentas).

Las tendencias de la regulación en el Plan de Desarrollo

El principal rasgo de la regulación del sector educativo se caracteriza por la tendencia a su desnacionalización. Ello es apreciable en lo corrido de la década de los noventa y sobre todo en los lineamientos del Plan de Desarrollo de la administración Pastrana. Dicho rasgo se expresa en la conjunción de diversos factores direccionados hacia ese mismo propósito y posee desarrollos en la forma de:

- a) Redefinición de la responsabilidad estatal frente a la educación pública.
- b) Redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado en el sector educativo.

c) Redefinición de los actores intervinientes en el proceso de construcción y de realización de la política educativa.

d) Redefinición del sistema de financiación del sector educativo.

La responsabilidad estatal

La redefinición de la responsabilidad estatal frente a la educación pública es congruente con la tendencia general de la reestructuración del Estado capitalista. En efecto, el proyecto reestructurador se fundamenta en la pretensión de constitución de nuevas formas de hegemonía sobre la base del desconocimiento de la naturaleza conflictiva y contradictoria de la relación de socialización capitalista (incluida la relación social educativa), que se sustenta en un discurso ideológico sobre la presunta separación entre el Estado y la sociedad civil y las relaciones de interrelación y mutua complementariedad entre éste y aquella. «La creación de formas colectivas de fijar objetivos y comprometerse efectivamente con su cumplimiento es fundamental para el desarrollo de un país. Así mismo, la actitud y las expectativas de la sociedad y los padres hacia la educación son factores claves para el logro educativo. El bajo nivel de los resultados de la educación en Colombia, tanto en términos de cobertura como de calidad, es en parte atribuible a la *inexistencia de dicho consenso social*. La transformación que requiere el sector educativo tiene como condición el *compromiso social de diversos sectores*, en particular de actores que tradicionalmente han estado marginados de las decisiones de

la educación, como son los padres de familia, los alumnos y el sector productivo»... «El compromiso social también se expresa en el *esfuerzo compartido y equitativo* que deben hacer los diferentes niveles del Estado y sectores en la financiación de la educación» (resaltado por el autor). (PND, pp.144-145). El postulado: *la educación, asunto de todos*, (PND, p.164) incluido en el Plan de Desarrollo es una buena síntesis de la concepción de responsabilidad que se pretende imponer.

Como se aprecia, la noción de responsabilidad aquí expuesta supone construir consenso, concitar la voluntad nacional, convocar la adhesión de toda la sociedad en torno a la educación, es decir, se apoya en un proyecto democrático y de participación. No obstante, este concepto democrático y participativo es de apariencia, por cuanto por consenso y voluntad nacional de un proyecto educativo se comprende, en realidad, la movilización social en torno a los propósitos de la política estatal. De esa forma, democracia y participación quedan reducidos a un nivel discursivo de cooptación y de legitimación de la política del Estado.

Lo público y lo privado

La redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado en el sector educativo supone un mayor desvanecimiento de las fronteras actualmente existentes entre uno y otro, lo cual resulta además congruente con la idea de responsabilidad compartida ya expuesta. En este sentido resulta necesario considerar —para efectos de comprender las tendencias de la regulación

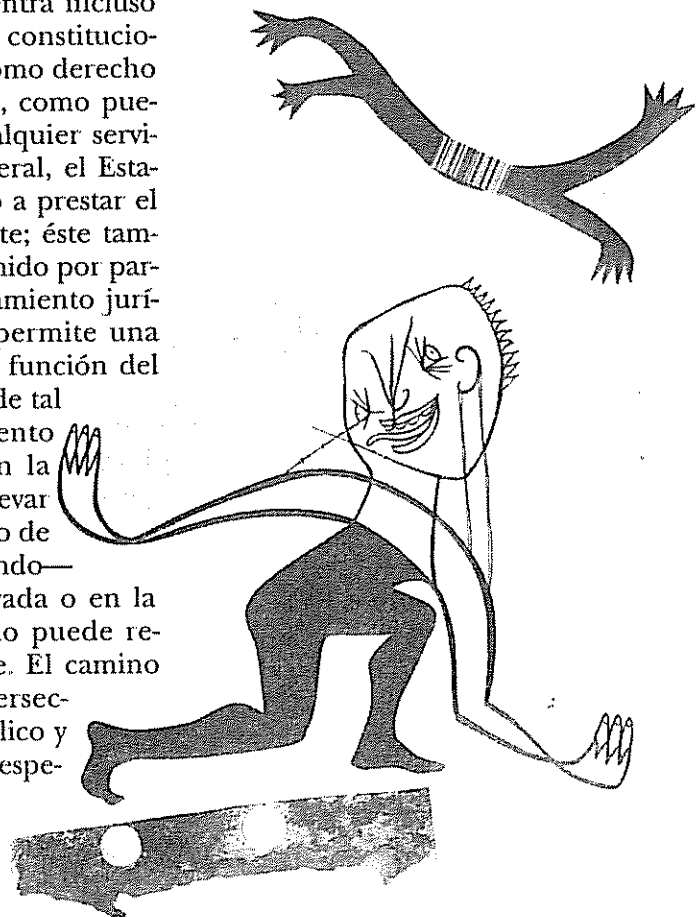
estatal— la diferencia entre la educación pública y la educación como servicio público.

La política estatal está orientada a debilitar estratégicamente la educación pública en tanto impone un proyecto de educación como servicio público. (El asunto no es meramente semántico. De hecho, en el Plan de Desarrollo se habla de educación en general; sólo en muy contadas ocasiones de educación pública). La noción de educación como servicio público permite al Estado, de un lado, legitimar sus propósitos de política. Del otro, controvertir la tesis de la privatización.

En principio se asume, desde esta perspectiva, que el Estado tiene que cumplir unas funciones en educación y además disponer recursos de presupuesto, lo cual se encuentra incluso elevado a mandato constitucional (la educación como derecho fundamental). Pero, como puede suceder con cualquier servicio público en general, el Estado no está obligado a prestar el servicio directamente; éste también puede ser asumido por particulares. El ordenamiento jurídico institucional permite una separación entre la función del Estado y la gestión de tal función. El argumento de la eficiencia en la gestión lo puede llevar a considerar —como de hecho lo está haciendo— que la gestión privada o en la lógica de la privado puede resultar más eficiente. El camino para organizar intersecciones entre lo público y lo privado queda despejado, lo cual es congruente además con la noción de la complementariedad

Estado — «sociedad civil»; la posibilidad de someter la educación a la lógica de lo privado queda justificada. Y lo privado en general (en tanto se manifiesta como multiplicidad de intereses para un fin común) encubre la lógica de lo capitalista privado.

Para la estrategia estatal resulta problemático e inconveniente mostrar un proyecto de educación ordenado con arreglo a lógicas exclusivas de mercado, como negocio generalizado, o como otro escenario de la valorización capitalista. Por eso ha de insistirse que el proyecto estatal *no* es privatizador, que lo que se busca es «crear las condiciones para el cumplimiento del dere-



cho a la educación y que ésta sea de calidad (PND, p.142).

En ese aspecto, es necesaria la superación de visiones estrechas sobre la privatización, que reducen ésta a la enajenación de la propiedad sobre activos (en las forma de edificios, instalaciones, equipos, en general la infraestructura educativa). En esta visión, resultaría difícil argumentar el acentuamiento de las tendencias privatizadoras de la política educativa. Debe tenerse en cuenta que la propiedad es también función pública educativa, constitución y ordenamiento de relaciones sociales educativas.

Esta conceptualización más amplia permite aseverar que el proyecto privatizador posee varios caminos que conducen a un mismo norte. A éstos, les es común un argumento neoliberal-neoinstitucional: el problema educativo es un asunto de gerencia, de uso eficiente de recursos ya existentes:

Tales caminos, que ya poseen un sólido punto de partida⁵, son los siguientes:

1. Renuncia estatal a la ampliación de la oferta pública educativa en razón de la tesis de la ineficiencia de los recursos dispuestos⁶ y de que el problema educativo es de demanda.

2. Consolidación de esquemas de cofinanciación, que diluyen la responsabilidad estatal y hacen depender la educación —de manera creciente— de la asignación privada (familiar) de recursos y de la búsqueda de recursos por parte de las instituciones escolares, que no puede ser distinta al cobro de los servicios educativos.

3. Satelización del proceso educativo mediante la prolifera-

La política estatal está orientada a debilitar estratégicamente la educación pública en tanto impone un proyecto de educación como servicio público. (El asunto no es meramente semántico. De hecho, en el Plan de Desarrollo se habla de educación en general; sólo en muy contadas ocasiones de educación pública). La noción de educación como servicio público permite al Estado, de un lado, legitimar sus propósitos de política. Del otro, controvertir la tesis de la privatización.

ción de diversas formas del contrato educativo, entre otras:

- Subsidios de demanda
- Administración de infraestructura
- Concesiones
- Apadrinamiento de escuelas y colegios públicos por colegios privados
- Estímulo a famiempresas educativas⁷

Los sujetos del contrato asumen las más variadas formas que puede ofrecer la «sociedad civil»: cooperativas de trabajo asociado, asociaciones de padres de familia, ONG's, sociedades, etcétera. Por esa vía, se crea además una falsa noción de democratización en la asignación de recursos, de participación y de autonomía.

4. Más recientemente se ha formulado la tesis del *Nuevo Colegio* (PND, p.169), que puede considerarse como la continuación —ahora como institucionalidad definida— de la estrategia estatal de los llamados Proyectos Educativos Institucionales— PEI. Ha de recordarse que por esa vía, el Estado ya había logrado importantes avances en la concreción de su estrategia: la educación como empresa, los recursos como eficiencia, la competencia como principio rector, los resultados como criterio de asignación.

Con el *Nuevo Colegio* la estrategia estatal pretende avanzar en la reorganización institucional por una doble vía: de una parte, va más allá de los proyectos de departamentalización y de municipalización de la educación para situarse en un escenario de organización microeconómica (probablemente, el *Nuevo colegio* como nueva empresa social). De la otra, busca ordenar el sector público educativo a la manera del movimiento general del capital: centralización, alianzas, fusiones, flexibilización organizacional. «Se promoverá una nueva organización escolar —*Nuevo Colegio*— a partir de instituciones ya existentes. Este podrá tener diversas modalidades institucionales

⁵ La participación privada ya alcanza un 30% en primaria y un 45% en secundaria.

⁶ La reasignación de recursos permitirá aumentar la cobertura neta a un 90% sobre una relación de 30 alumnos por docente. Ver: Proyecto de ley 173 de 1999, numeral 2.1.2

⁷ Es el caso de las Ursulas, microcentros de núcleos familiares, que han de suplir la despedida del Estado de la educación preescolar. Ver Proyecto de ley 173 de 1999, numeral 2.1.3.

y para su constitución se flexibilizará el actual estatuto de las instituciones públicas y se abrirá la posibilidad de fusión entre privadas y públicas. Los *Nuevos colegios* certificarán el cumplimiento de varias condiciones: ofrecer todos los grados de educación básica y media, tener un mismo gobierno escolar, un mismo presupuesto y un mismo proyecto educativo institucional. La conformación de *Nuevos colegios* será voluntaria, de tal forma que pueden existir diferentes modalidades de establecimiento» .(PND, p 169). El proyecto privatizador queda encubierto con el discurso de una autonomía real, que mejore la gestión, permitiendo tomar decisiones y ejercer control efectivo sobre todos los recursos para el cumplimiento de sus funciones.

Los «actores»

El propósito estatal en cuanto hace referencia a la redefinición de los actores es sencillo, pero contundente:

Hasta ahora, ha habido dos interlocutores: el Estado (el respectivo Gobierno) y los educadores (Fecode). Eso habría conducido a que buena parte de la política estatal quedase reducida a negociaciones de las remuneraciones, a la constitución de los educadores en «actor» privilegiado. La consecuencia: no se ha podido prestar suficiente atención a las indispensables labores de previsión y planificación y ni atender a los demás actores⁸. Un esquema regulatorio así, además de inconveniente, sería antidemocrático.

De ahí, que la estrategia estatal de redefinición de los actores, formulada en el lema «la

educación, asunto de todos», persigue varios propósitos:

— Redefinir la noción de responsabilidad estatal, como ya se dijo

— Argumentar una nueva concepción democrática y participativa (legitimadora del proyecto estatal) de la educación

— Quebrar y derrotar el poder sindical que aún posee Fecode.

Este último resulta esencial por cuanto parece ser el único escollo para la imposición de la estrategia global de regulación del sector educativo.

La financiación

La redefinición de la política de asignación de recursos es quizás la principal preocupación de la estrategia estatal de la regulación, pues ella se encuentra articulada, de un lado, con varios escenarios que rebasan el sector educativo para colocarse en un nivel macroeconómico: el presupuesto público, la situación fiscal, el régimen de transferencias y la descentralización. Del otro, por cuanto se considera que el sector educativo se encuentra rezagado respecto de otros sectores sociales como la salud y los servicios públicos domiciliarios en los que además de haber tenido lugar una «modernización institucional», se han con-

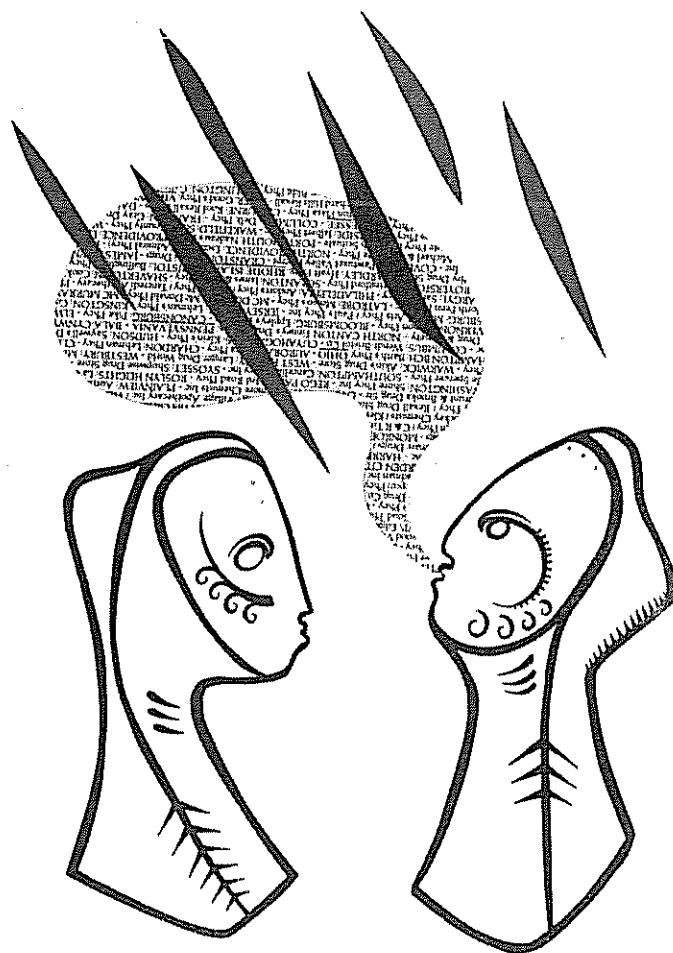
solidado esquemas de financiación más eficientes.

La concepción de asignación de recursos para la educación por parte del Estado descansa sobre varios principios:

- La financiación compartida
- La asignación de recursos en función de la eficiencia
- La focalización de los recursos hacia los más pobres
- Los subsidios de demanda.

«Se adoptará como estrategia fundamental la reforma del esquema actual de asignación de recursos con base en criterios

⁸ Ayala, Ulpiano, Instituciones y gestión educativas, *El Tiempo*, 15 de septiembre, 1998, p. 5A



que incentiven la eficiencia, la equidad y consideren la población atendida y por atender», dice el Plan de Desarrollo (PND, p.143).

Consecuente con el planteamiento de la educación como compromiso de todos, resulta claro que así debe ser su financiación. Como ya se dijo, ese es otro de los caminos de la privatización de la educación pública; más cuestionable aún cuando los ciudadanos pagan impuestos, que se presume deberían ser devueltos en la forma de servicios prestados por el Estado. La cofinanciación representa en la práctica la introducción de una especie de «impuesto educativo» y llama la atención sobre un debate más global acerca de la estructura de las finanzas y del presupuesto públicos. De otro lado, la cofinanciación empuja la institución escolar a activar dispositivos de competencia en la búsqueda de recursos (tasar precios de los servicios educativos) o a someterla a práctica propias de las entidades de beneficencia (bazares, rifas, fiestas, ferias escolares, etcétera), que deslegitiman la escuela o el colegio como escenario de formación de seres humanos para convertirlos en micro, pequeñas y eventualmente medianas empresas educativas.

La asignación de recursos se desarrollará cada vez más en la forma de «unidades de capitación», tal y como ya sucede en el régimen de salud. La unidad de capitación supone «primero, adoptar un sistema de «costo estándar nacional» en la provisión de servicios unitarios básicos de educación primaria y secundaria (definiendo unas «calidades mínimas» de los mismos) y, se-

La focalización de los recursos hacia los más pobres además de propósito loable, busca construir un nuevo tipo de lealtades (una base social) que facilite el proyecto global de la nueva regulación educativa.

Desfavorecidos en ese objetivo, resultan los pobres y sectores medios de la población en proceso de empobrecimiento, quienes al parecer habrán de financiar la educación de sus hijos con recursos propios, según lo que les ofrezca el «mercado educativo».

gundo aplicar éste como un criterio de distribución de recursos del gobierno central hacia las regiones según se compruebe la prestación efectiva del mismo por estudiante atendido... Además de superar graves problemas de inequidad y desinformación que subsisten al distribuir los recursos por el lado de la «oferta», este sistema de «distribución por capitación» tiene la ventaja de promover la eficiencia y de asignar un premio directo a las regiones que promueven la educación (efectiva) como base de desarrollo regional⁹. En ese sentido, las reticencias actuales para ampliación de los cupos escolares en razón de la calidad y la mayor carga laboral podrían

quedar sepultadas por una especie de batalla por captar estudiantes, ya que de la cantidad de los efectivamente atendidos dependerá la asignación de recursos. En las «unidades de capitación» se encuentra definido igualmente el concepto de Estado sobre la descentralización educativa y de paso la posibilidad de superar las inconsistencias de la ley de transferencias. El Plan señala precisamente que «la ley 60 de 1993 de competencias y recursos, recoge la negociación de dos grupos de interés. La necesaria unificación de los fondos en un sólo responsable y la capacidad de manejo de recursos en un sólo nivel, quedó como un objetivo secundario, que se sacrificó en la negociación. El interés gremial de los maestros por la centralización, para mantener mayor poder político, se mantuvo al mismo tiempo que las declaraciones inocuas de autonomía escolar sin manejo de recursos» (PND, pp.154-155).

Este sistema, que puede forzar una mayor cobertura, ha de ser fuente de otro tipo de conflictos, similares a los que se presentan actualmente con muchos hospitales públicos. Nuevo tipo de estratificación, de desarrollos desiguales y diferenciados, desequilibrios y tendencias a la inestabilidad de los proyectos educativos, pues éstos quedarán sometidos a la incertidumbre de su financiación (al mercado de los cupos escolares y de los estudiantes efectivamente atendidos). El concepto de «unidad de capitación» se basa además en una apreciación cuestionable que define el problema de la educación como uno de deman-

⁹ Clavijo, Sergio. *Ob. cit.*, pp 5-6.

da y presume que los recursos dispuestos son suficientes, sólo que no están gestionados eficientemente. Y presume también que la efectividad de la atención por estudiante se encuentra en función de lo que sucede en la escuela o el colegio. Se desconoce por tanto el contexto político, económico y social. La institución educativa aparece determinando -a voluntad propia- su destino.

La focalización de los recursos hacia los más pobres además de propósito loable, busca construir un nuevo tipo de lealtades (una base social) que facilite el proyecto global de la nueva regulación educativa. Desfavorecidos en ese objetivo, resultan los pobres y sectores medios de la población en proceso de empobrecimiento, quienes al parecer habrán de financiar la educación de sus hijos con recursos propios, según lo que les ofrezca el «mercado educativo». El acceso a éste, como se sabe, se encuentra en función del nivel de ingreso. El proyecto educativo del Estado busca en ese sentido una «nivelación por lo bajo», que contiene una redistribución de los ingresos entre los sectores más desfavorecidos de la población: con lo que se desfinancia a unos, se financia a los otros. ¡Sería insolidario, quien cuestionara tal política estatal!

De las políticas de focalización del gasto, se infiere la introducción de los subsidios de demanda, que ya existen en la forma de bonos educativos. Con ellos se avanza en el proyecto mercantilizador de la educación, pues tales subsidios se constituyen en la práctica en forma de acceso al mercado. Su even-

tual generalización se constituiría en otro factor activador de mecanismo de competencia y de búsqueda de financiación.

En suma, en las estrategias de asignación de recursos se muestra con suficiencia la pretensión estatal de organizar la educación con lógicas de mercado y como negocio.

Fecode en la regulación

La Federación Colombiana de Educadores representa un doble obstáculo para los propósitos de la regulación neoliberal y neoinstitucionalista:

En primer lugar, la Federación es uno de los reductos importantes de movimiento social y sindical de masas que aún tendría la capacidad de incidir sobre las decisiones de política estatal y de halar junto a otras organizaciones el movimiento de los estatales. Circunstancias históricas, que no son objeto de estudio del presente trabajo, han colocado a la Federación como cabeza visible de presentes y futuros escenarios de la conflictividad social y de clase en el contexto de la reestructuración capitalista.

En segundo lugar, la Federación conforma el único «actor social» que podría confrontar las tendencias de regulación estatal del sector educativo anteriormente descritas.

De ahí que una posible derrota de la Federación aparezca como condición necesaria para sacar adelante el proyecto capitalista para la educación pública. El desenvolvimiento concreto de la estrategia reguladora del Estado ha descansado sobre el

supuesto de conceder algunas reivindicaciones a cambio de la introducción de elementos de tal estrategia. Sobre todo algunas concesiones económicas, particularmente de remuneración, se constituyeron en factor para avanzar en el propósito de «desnacionalización» de la educación. Si en la mira estaba inicialmente la municipalización de la educación, hoy pareciera que el nuevo proyecto regulador va más allá en la forma de la institución educativa básica, el *Nuevo Colegio*.

Las condiciones para atacar la fortaleza ya asediada están dadas. El discurso estatal, por cierto ampliamente difundido, indica que Fecode es una federación para el sostenimiento de privilegios (en razón del escalafón docente y del régimen salarial y prestacional) que no consultan principios de remuneración por resultados y, además, por la vía de la captación de rentas se apropia indebidamente de recursos que bien podrían destinarse hacia los más pobres¹⁰. El lenguaje estatal ya no muestra disposición para seguir concediendo. La política señala la decisión del Estado para la medición de fuerzas. El escenario que éste propone es sin duda el de la confrontación, a la espera de respuesta.

Aquí ha de aplicarse lo que ya ha sido objeto de tratamiento en otros terrenos del conflicto social y de clase. Si hay fuerza, se negocia. Si no, se impone la política □

¹⁰ El proyecto de Ley 173 de 1999 es contundente en sus pretensiones de sepultar el escalafón docente y de avanzar en la flexibilización de las relaciones laborales del sector educativo. Ver sobre todo los artículos 18, 19, 20 y 21.