

The background of the cover is a photograph of a textured, light-brown surface. In the upper left, a whole pencil lies horizontally. In the lower right, a pencil is broken in half, with the top portion lying vertically and the bottom portion lying horizontally. The broken pencil has a black eraser at the bottom and a black band near the top. The text is centered on the left side of the cover.

Jairo Estrada Álvarez

La **contra**
«revolución
educativa»

Colección Espacio Crítico

La contra

“revolución educativa”

Política educativa y neoliberalismo
en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez

Jairo Estrada Álvarez

**La contra
"revolución educativa"**

Política educativa y neoliberalismo
en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez

Colección Espacio Crítico

La contra "revolución educativa"
Política educativa y neoliberalismo en el
gobierno de Álvaro Uribe Vélez

Colección Espacio Crítico

© Jairo Estrada Álvarez
Profesor asociado del Departamento de Ciencia
Política Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y
Sociales de la Universidad Nacional de Colombia

ISBN 958-701-321-2

Primera edición:
Bogotá, octubre de 2003

Diseño:
Camilo Umaña Caro

Preparación editorial e impresión:
Universidad Nacional de Colombia
Unibiblos
unibiblo@unal.edu.co

Estrada Álvarez, Jairo Hernando, 1957-
La contra "revolución educativa". Política educativa y neoliberalismo
en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez/ Jairo Estrada Álvarez.
–Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho,
Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política, 2003.
145 p. (Colección Espacio Crítico)

ISBN

1. Política educativa – Colombia 2. Privatización de la educación
pública – Colombia
3. Educación y Estado – Colombia 4. Educación pública - Colombia
5. Educación y globalización 6. Educación y neoliberalismo I. Tit. II.

Tít.: Política educativa
y neoliberalismo en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez
B.C. Universidad Nacional de Colombia – 2003

Prólogo

11

Capítulo primero

El contexto de la política educativa

19

Capítulo segundo

El momento actual de la política educativa

29

Capítulo tercero

La educación básica y media en el “Estado comunitario”

41

Capítulo cuarto

La educación superior en el “Estado comunitario”

61

Capítulo quinto

La contra “revolución educativa”

75

Capítulo sexto

La OMC, el ALCA y la educación pública

111

Capítulo séptimo

Consideraciones finales

133

La contra
“revolución educativa”

Prólogo

Este libro da continuidad a una línea de trabajo de examen de la política educativa neoliberal en Colombia que inició hace ya casi un lustro. Producto de ella, se han publicado múltiples artículos y, en abril de 2002, el libro *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo*. Para consolidar esta línea de trabajo, además del esfuerzo y la disciplina que demanda la producción intelectual, ha sido fundamental el estrecho vínculo que he mantenido con el movimiento social y popular, en especial con sectores importantes del magisterio. Ello ha permitido compartir y someter mis tesis a escrutinio en diferentes escenarios, con académicos, maestros, estudiantes, padres de familia, dirigentes sociales y políticos. También, seguir de cerca los nuevos desarrollos de la política educativa, con el doble propósito de ahondar en el conocimiento de las nuevas configuraciones que asume tal política y de contribuir a la concepción de una noción de resistencia activa y de construcción de alternativas en este campo esencial de la vida social y cultural.

El proyecto político de Álvaro Uribe Vélez, la edificación de un “Estado comunitario”, cuyo fundamento sería la “seguridad democrática”, ha sido presentado a la población como un proyecto que también propendería por la equidad social. La “revolución educativa” se concibe precisamente como uno de los “elementos principales” para construir tal equidad; sus políticas y proyectos son promocionados como una de las transformaciones más significativas en curso, ocurrida en los últimos tiempos en el campo de lo social. Se está en presencia de un discurso de política educativa que muestra y demuestra un gobierno profundamente sensible, preocupado por la situación de los niños, niñas y jóvenes. Al mismo

tiempo, empero, la realidad da cuenta de una situación dramática de la educación en el país, especialmente de la educación pública, con una marcada tendencia a la mayor precariedad. ¿Qué alcances tiene la “revolución educativa”?, ¿qué contenidos posee ella, para anunciar una transformación sustancial del escenario de la educación en Colombia?, ¿en qué medida puede conducir a una superación de las inequidades sociales?, ¿cómo se articula con el proyecto del “Estado comunitario”?

La reflexión sobre éstas y otras inquietudes me llevó a escribir *La contra revolución educativa. Política educativa y neoliberalismo en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Este título sugiere de entrada una postura, que se expresa sin temor a ser catalogada como “ideologizada”. El objeto de estudio no puede circunscribirse a consideraciones “técnicas”, “neutrales”, en el examen de la política. La naturaleza ideológica del proyecto neoliberal impone llevar el debate político al terreno de la ideología. Si algo dice, en primera instancia, la política educativa de la administración Uribe Vélez, leída desde la *trasescena*, es su marcada simpatía por profundizar un proyecto de mercantilización y de privatización de la educación y por “sincronizarse” con las tendencias del capitalismo transnacionalizado en ese campo.

Para desarrollar esta tesis, el libro se ha dividido en siete capítulos. En el primero, se presentan algunos elementos de contexto para una mejor comprensión de la política educativa del gobierno de Uribe Vélez. Se trata de mostrar que cualquier examen que se haga en esa materia debe tener como referentes, *primero*, las nuevas configuraciones del régimen político, que—en el caso objeto de estudio— muestran formas propias de una organización burocrático-autoritaria del Estado; *segundo*, la tendencia específica del régimen de acumulación, que da continuidad al ciclo de reformas neoliberales del Consenso de

Washington a través de las políticas de desregulación económica y de “disciplina” fiscal; *tercero*, el desenvolvimiento de la guerra contrainsurgente, la decisión política del establecimiento por buscar una solución militar y su plena subordinación, vía Plan Colombia y otros instrumentos de política, a los designios de la política exterior de Estados Unidos; *cuarto*, la imposición de una modalidad de inserción de la economía y la sociedad colombianas en el nuevo sistema de poder transnacional, en la OMC, el ALCA o un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, subsumida plenamente a los intereses de esta potencia imperial y del capital transnacional; *quinto*, la producción de un discurso político, que sirve de sustento a los cuatro aspectos anteriores y se constituye en la base de una producción de subjetividad que cohesiona y genera lealtades en torno al proyecto político de derechas en marcha. La política educativa, si bien da cuenta de una política sectorial, específica, se encuentra esencialmente en función del concepto global de política del gobierno y responde, por tanto, a sus propósitos fundamentales. En este caso se trata del proyecto del “Estado comunitario”.

El segundo capítulo del libro tiene por objeto una caracterización del momento actual de la política educativa. En ese sentido, se señala que con la “revolución educativa” se asiste a la culminación del ciclo de reformas neoliberales que han transformado de manera significativa las condiciones de la educación pública en dirección a su mercantilización y privatización. Y que, con fundamento en el marco jurídico institucional legado por la administración Pastrana, se observa una profundización de la estrategia neoliberal en este campo. Varias son las claves de análisis para apoyar esta aseveración: *Primero*, la descentralización de la financiación con fundamento en un esquema de asignación basado en la demanda denota que el horizonte de la educación pública comprende una redefinición de la responsabili-

dad del Estado (gobierno central) en cuanto éste se limitaría a proveer los recursos —cada vez más escasos en razón de la “crisis fiscal”— y no le interesaría quien los administre, siempre y cuando se garantice la “eficiente prestación del servicio”. La ruta conduce de manera inevitable a un mercado de la educación abastecido con dineros públicos. *Segundo*, al tiempo que sucede lo anterior, se observa un proceso de centralización curricular por la vía de la estandarización y de la definición de las llamadas competencias básicas y ciudadanas, lo cual ocurre con base en prácticas que pueden caracterizarse como autoritarias. La dirección que se le da a este proceso resulta cuando menos preocupante, si la educación también se comprende como parte de un proyecto neoliberal de control social y como componente de una estrategia de sujeción de sus contenidos, fundamentalmente a las demandas del mercado. *Tercero*, pese a que se reitera lo contrario, el proyecto es esencialmente privatizador. Esta apreciación resulta no sólo de la consolidación del esquema de financiación basado en la demanda, que de por sí abre la compuerta para competencia por los dineros públicos. También de la decisión política del Estado y de algunos gobernantes locales para estimular y propiciar variadas formas de la llamada educación contratada. *Cuarto*, la “revolución educativa” prosigue en marcha acelerada la flexibilización laboral del magisterio y acentúa una estrategia de disciplinamiento mediante prácticas autoritarias de gestión de la fuerza laboral de diversa índole.

En los capítulos tercero y cuarto se hace una presentación sistemática tanto del diagnóstico como de los componentes de política de la “revolución educativa”, para la educación básica, media y superior. El enfoque es definitivamente descriptivo y se apoya en los documentos gubernamentales sobre la materia, tanto en el *Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado*

comunitario”, como en la “*Revolución Educativa. Plan Sectorial (2002-2006)*”. Se trató de hacer una exposición lo más fiel posible de los contenidos de la política de Uribe Vélez para el sector educativo, con el propósito de ilustrar de manera suficiente al lector y suministrarle la información correspondiente sobre la visión que posee el gobierno de la problemática del sector educativo y la forma de enfrentarla. En este capítulo se destaca la línea de continuidad, respecto de la administración Pastrana, del análisis diagnóstico, pues la situación del sector educativo queda circunscrita a los problemas de *cobertura, calidad y eficiencia*. Consecuente con ese esquema de análisis, los lineamientos y las definiciones de política educativa contenidos en la “*revolución educativa*” son diseñados para enfrentar esos mismos problemas. En estos dos capítulos se muestra la coincidencia de este enfoque de política con las orientaciones del Banco Mundial para el sector educativo. Así mismo se presentan los aspectos relacionados con la financiación de la educación, de acuerdo con el enfoque gubernamental.

El capítulo quinto ocupa un lugar central en la concepción del libro, pues en él se adelanta la crítica a la política educativa de la administración Uribe Vélez. Con fundamento en lo presentado en los capítulos anteriores, se devela la naturaleza de la “*revolución educativa*”, para mostrar que en sentido estricto no se trata siquiera de una caricatura de “*revolución*”. Este capítulo adoptó el mismo nombre del libro: “*la contra revolución educativa*”. Aunque en rigor no se está en presencia de una contrarrevolución, pues ésta presume el hecho de una revolución (que nunca ha ocurrido) y se comprendería además como una respuesta a ella, el término resulta útil para destacar que se está frente a un proyecto político de derechas, fundamentado en la teoría y la ideología neoliberal, uno de cuyos ejes se encuentra en la liquidación de la esfera de lo público estatal y en su plena subsunción a la lógica

mercantil capitalista. Precisamente, la crítica a la "revolución educativa" gira en torno a su orientación esencialmente mercantilizadora y privatizadora, considerando dos dimensiones en el análisis: la política educativa de Uribe Vélez y su relación con el proyecto del "Estado comunitario" en general, por una parte; y en su propia lógica y dinámica interna, como política sectorial, por la otra. En cuanto a lo primero, se trata de mostrar una concepción de política educativa plenamente articulada tanto con la construcción de un Estado burocrático autoritario, en el que la educación como instrumento de control y disciplinamiento social ocupa un lugar central, como con una política económica que, con base en el *discurso* del "ajuste fiscal", extrae recursos de la población por la vía de los tributos en aumento y expropia indirectamente a ésta de otros recursos, los de los recortes sociales y a la inversión pública, para financiar la expansión del gasto militar y el creciente servicio de la deuda pública. Respecto de lo segundo, se trata de mostrar las falacias de las políticas de aumento de la cobertura, de mejoramiento de la calidad y de la eficiencia del sector educativo, para develar el entramado de un proyecto neoliberal que, ante la imposibilidad política de un tratamiento mercantilizador y privatizador de "choque", ha optado por una estrategia de transformación gradual. Por "la política del salami", por tajadas, como dicen los alemanes.

El capítulo sexto tiene como propósito mostrar que las transformaciones a que está siendo sometida la educación pública dan cuenta de la preparación y ejecución de un proyecto capitalista más integral y más complejo: *La creación de un mercado mundial de la educación*. Dicho proyecto pasa por la ruta de la mercantilización en el espacio educativo nacional estatal y concibe ésta como parte esencial de un nuevo tipo de inserción en el capitalismo transnacionalizado. Un examen de la política educativa como política sectorial no permitiría llegar a

una aseveración de estas características. Para ello, es necesario considerar, primero, que se está asistiendo a la consolidación de un nuevo sistema de poder transnacional, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el “libre mercado”, como principio de estructuración normativa básica de la organización política, económica y social de ese capitalismo transnacionalizado. Segundo, que la constitución política del mercado total, como proyecto político, cuenta con dispositivos de poder imperiales, políticos, económicos, sociales, militares e institucionales, para su plena implantación. Tercero, que el gobierno de Uribe Vélez se autocomprende como parte plenamente subordinada a ese proyecto y como un agente facilitador y gestor de ese proyecto en la región andina. El papel de súbdito de Estados Unidos es cuando menos notorio, protuberante. Si la “revolución educativa” se lee en esa cartografía, las políticas de cobertura, calidad y eficiencia adquieren otra dimensión. Ya no se trata solamente de la conversión del derecho a la educación en la prestación del servicio de educación. Sino de éste, en una mercancía transable. La posición del gobierno de Uribe Vélez frente a las negociaciones de la OMC sobre el comercio de servicios, al proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas, Alca y al proyecto de tratado bilateral de libre comercio con Estado Unidos permite sustentar esta afirmación. En estos tres escenarios está proyectada la mercantilización de la educación, en cuanto bien sujeto a transacciones de carácter comercial.

Las *consideraciones finales*, expuestas en el séptimo y último capítulo, dan cuenta de la necesidad de avanzar en la resistencia activa contra las políticas neoliberales en general, y en el sector educativo, en particular, así como en la construcción de proyectos alternativos, en la dimensión transnacional, nacional y local, por una educación pública, democrática y emancipatoria.

En la concreción de la iniciativa de publicar este libro, confluyeron varios aspectos. La circunstancia de encontrarme en año sabático como profesor de la Universidad Nacional de Colombia, pese a que mi compromiso de producción académica con la institución es otro, hizo posible destinar un tiempo valioso para concentrarme en la redacción final del texto. Mi principal cómplice en estas iniciativas, Cielo María, me alentó de manera permanente e incondicional para sacar adelante el proyecto. Daniela, aunque me impidió en ocasiones una mejor concentración, me suministró la dosis de ternura necesaria para compensar momentos de duda o de estancamiento en el desarrollo del trabajo. A los trabajadores de la unidad editorial de la Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos debo agradecerles por su colaboración, en especial a Dora Perilla que estuvo pendiente, en cada momento, del cuidado editorial.

Apreciado lector, sólo quedan pendientes sus apreciaciones sobre el libro que aquí se pone a su disposición. Espero que él llene sus expectativas.

BOGOTÁ

20 DE SEPTIEMBRE DE 2003

Capítulo primero

**El contexto de
la política educativa**

La política educativa del gobierno de Uribe Vélez debe ser examinada en el marco de lo que podría definirse como el proyecto integral de esta administración, esto es, el proyecto de “Estado comunitario”. Más allá de las definiciones formales que tal proyecto posee¹, un acercamiento crítico implica la consideración de al menos cuatro aspectos, que caracterizan lo esencial del “Estado comunitario” (ver esquema al final del capítulo).

Componentes básicos del “Estado comunitario”

Primero, desde la perspectiva del régimen político, se trata de la consolidación de un proyecto de Estado burocrático-autoritario, de corte corporativo que, bajo el manto de la “seguridad democrática” y del combate al terrorismo, encarna un propósito de restricción y eliminación de libertades civiles y políticas y un desmonte gradual del ordenamiento del Estado social de derecho, emanado de la Constitución de 1991. En ese sentido, el proyecto de Uribe Vélez se inscribe dentro y está perfectamente subordinado a la cruzada neoconservadora, por algunos catalogada como fascista, que a escala mundial es impulsada a través del *unilateralismo* de la administración Bush. De ello dan cuenta la política de defensa y de seguridad², así como la pretendida traducción de componentes de tal política en normatividad con los proyectados Estatuto Antiterrorista y la ley de Defensa y Seguridad. Así mismo, la reforma a la fiscalía y el proyecto de reforma a la administración de justicia, entre otros.

¹ Véase Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación (2002). *Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario”*, Bogotá, D.C.

² Véase Presidencia de la República - Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá, D.C.

En una perspectiva similar, pero con propósitos más bien de "ajuste fiscal", se encuentra el referendo, el cual —en nombre de la lucha contra "la corrupción y la politiquería"— pretende ser convertido en un plebiscito en favor de Uribe Vélez.

Segundo, a lo anterior se halla estrechamente ligada la decisión política del bloque dominante de poder por intensificar la guerra contrainsurgente, con miras a producir un cambio en el balance militar y, sobre la base de una pretendida derrota de la insurgencia, producir una salida al conflicto, cuyos ejes serían la rendición y la desmovilización. En este campo es notorio el esfuerzo del gobierno de Uribe Vélez, de un lado, por disponer recursos de presupuesto de manera creciente para la guerra, lo cual afecta la situación fiscal del país. Así mismo, del otro, por "globalizar" el conflicto y propiciar un mayor financiamiento externo y una intervención militar directa en gran escala de Estados Unidos o a través de instituciones intermediarias, sean éstas la ONU o fuerzas multilaterales. El manto encubridor de tal propósito es la lucha contra el narcotráfico y la supuesta conversión de la insurgencia armada en una industria criminal que habría abandonado definitivamente sus propósitos altruistas y revolucionarios, atraída por la alta rentabilidad del negocio de las drogas.

Tercero, desde la perspectiva del régimen de acumulación, se trata de continuar, profundizar y culminar las reformas neoliberales no concluidas del llamado Consenso de Washington. En este campo, se avanza hacia una mayor liberalización de la economía y se acentúa la política del "ajuste fiscal". Con lo primero, se busca consolidar el propósito de estructurar toda la organización social y económica de acuerdo con la lógica del mercado. Con lo segundo, garantizar el drenaje de recursos públicos para pagar el servicio de la deuda y financiar el gasto militar en aumento. Se trata de finas operaciones de una econo-

mía política de la guerra, de cuyo resultado se espera que la misma población que es castigada con la “disciplina fiscal”, se constituya no sólo en la base social del proyecto político del “Estado comunitario”, sino que “avale” la profunda reorganización del gasto, en detrimento de lo social, que este proyecto representa. Estos objetivos de política se encuentran perfectamente delineados, entre otros, en el acuerdo *stand by* extendido con el Fondo Monetario Internacional en diciembre de 2002³, en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Referendo. Tales lineamientos ya han tenido desarrollos concretos: las reformas aprobadas al régimen laboral (se precarizó aún más el trabajo y su remuneración) y al régimen de pensiones (además de “endurecerse” las condiciones de acceso a una pensión, se deterioró sensiblemente el monto de la misma); la facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso para reestructurar el Estado (se expidieron más de 100 decretos, que aumentan el desempleo de los servidores públicos, y se le dio un golpe certero a empresas importantes del sector público, así como a reductos clave del sindicalismo, en el seguro social, las telecomunicaciones y el petróleo); la reforma tributaria (se consolidó la política de financiación del Estado con los tributos que pagan principalmente los sectores medios y los más pobres); el referendo (se congelarán —si prospera— los salarios de los servidores públicos, se reducirá el empleo público, se afectarán regímenes especiales de pensiones, en particular de los maestros, entre otros). Igualmente están en marcha propósitos de reforzamiento de una regresiva estructura de tributación, que —con el argumento de la lucha contra la evasión— pretende ampliar la base impositiva para castigar las rentas y el patrimonio de los empobrecidos sectores medios de la población, al

³ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República (2002). *Acuerdo extendido por el gobierno de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, Bogotá, D.C.

tiempo que preserva las exenciones del gran capital, mantiene ridículas imposiciones a los latifundistas y grandes propietarios de tierra y anuncia la supresión de una mesada pensional, una probable ampliación del IVA a todos los bienes y servicios exentos, así como una reducción del impuesto de renta, con la cual se favorecería exclusivamente a los grandes empresarios de las finanzas, la industria y el comercio y, desde luego, a las empresas multinacionales.

Cuarto, el proyecto de "Estado comunitario" comprende el propósito de culminar el proceso de inserción de la economía colombiana en la globalización capitalista, según los presupuestos de las políticas neoliberales. En ese sentido, no se trata simplemente de la promoción del "libre comercio", sino de la aplicación de acuerdos que comprometen la totalidad de la estructura económica (acceso a mercados, servicios, compras estatales, derechos de propiedad, en especial propiedad intelectual, derecho de la competencia, resolución de conflictos, etc.) y buscan hacer irreversibles las reformas del Consenso de Washington. Ello se busca justamente con la prevista Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o con el "anhelado" tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Más allá de los eventuales beneficios que pueda haber para un puñado de negociantes capitalistas, lo que está en juego son asuntos que comprometen el conjunto de la organización económica y social y la perspectiva de profundización de unas relaciones de dominación y explotación ya existentes, ahora en el marco de un nuevo sistema (estructura) de poder transnacional. El proyecto de Uribe Vélez es una expresión acabada de un concepto de política completamente sujeto y subordinado a los intereses imperiales de Estados Unidos.

Producción del discurso y “Estado comunitario”

Estos cuatro aspectos de la política del “Estado comunitario”, que se han presentado separadamente sólo con propósitos expositivos, se encuentran perfectamente interrelacionados. A lo anterior debe agregarse que el gobierno de Uribe Vélez ha apelado a una continua producción del discurso como soporte clave para la consolidación del proyecto neoliberal⁴. En ese sentido deben señalarse tres aspectos principalmente.

Primero, la construcción de una relación entre seguridad y democracia a través del término *seguridad democrática*, con el cual, por la vía del discurso, se pretende desvirtuar el carácter esencialmente autoritario del proyecto de Estado uribista. La noción de seguridad se ha construido, además, exclusivamente en términos de control del orden público, de despliegue de la “fuerza legítima” del Estado y de institucionalización de la represión, precisamente para “la defensa del ordenamiento democrático” y “la lucha contra el terrorismo”. En este punto, es claro que la producción del discurso tiene el propósito de vaciar de cualquier contenido político la lucha armada en Colombia y de estigmatizar cualquier forma de oposición o de resistencia política o social.

Segundo, la construcción de una relación entre seguridad y economía, con el triple propósito de argumentar en favor de la guerra contrainsurgente, de sustentar la creciente disposición de recursos del presupuesto público y de justificar la creciente intervención estadounidense en nuestro país. Los estudios del Banco Mundial (por ejemplo de Paul Caullier) han cumplido la función de contribuir a la producción de un discurso político en el que se señala que los contenidos de las luchas insurgentes

⁴ Una exposición más amplia sobre este aspecto la realicé en mi trabajo “Producción del discurso y política neoliberal”, publicado en *Taller*, Revista de actualidad y análisis político, No. 6, Bogotá, D.C., 2003.

habrían degenerado en criminalidad común, como ya se dijo. Con fundamento en ello, durante el gobierno Uribe se ha elaborado con más precisión la tesis (refinada en la administración Pastrana) de que las guerrillas colombianas se habrían convertido en industrias del narcotráfico. Al combatir la guerrilla no sólo se enfrentaría una forma transnacional del delito (producción y tráfico de drogas ilícitas), sino que se proveerían las condiciones para la prosperidad económica en la medida en que hay más seguridad. De la seguridad se deriva un círculo virtuoso, que comprende el crecimiento, el empleo y el bienestar general. En tales condiciones se justificaría cualquier aumento de la fuerza y del gasto militar, pues la perspectiva de una solución militar —construida desde el discurso— se hace aparecer cada vez más viable. El discurso de la seguridad permite reforzar el discurso del aliado, de amigo, de la patria. Allí la intervención imperial aparece como una necesidad, como una condición de la existencia y de la supervivencia de la patria. Si ello se completa con una economía de los símbolos, la operación de producción del discurso, acompañada ahora de la producción del símbolo, aparece culminada.

El hecho de haber gobernado desde Arauca durante tres días en el mes de julio de 2003 puede tener diversas interpretaciones. La movilización de 5.000 hombres de las fuerzas militares y de policía, incluidos aquellos de las fuerzas especiales, el masivo despliegue de los medios de comunicación, las restricciones a la movilización de las personas, los allanamientos, el alistamiento de una oficina presidencial en la sede de la brigada, las banderitas de Colombia y de Estados Unidos en una de las mesitas del despacho presidencial, el consejo comunal en las instalaciones de un colegio, entre otros, dan cuenta de una operación calculada al extremo, que en mi perspectiva de análisis, aunque podría ser interpretada como un signo de debilidad, tenía el propósito, por

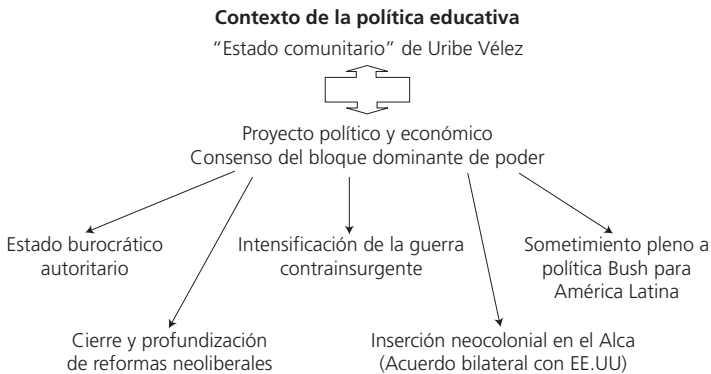
la vía de la producción del discurso y de los símbolos, de sustentar el proceso de militarización de la sociedad y del Estado colombiano, su marcada tendencia al autoritarismo, y de justificar una “necesaria” y creciente disposición de recursos para financiar el gasto militar. Seguridad es sinónimo de presencia del Estado; ésta es sinónimo de presencia militar; ésta demanda disposición de recursos materiales y humanos; y éstos exigen más recursos del presupuesto.

Tercero, la producción de un discurso del “ajuste fiscal”, que busca desvirtuar el peso de los factores clave de la crítica situación fiscal del país: el financiamiento de la guerra y el servicio de la deuda pública (interna y externa) (ambos abarcan más del 50% del presupuesto público), para colocar, de una parte, el énfasis en otros factores, como “la corrupción y la politiquería”. Así quedan sustentadas –por la vía de la producción del discurso– dos piezas importantes de las políticas neoliberales en el gobierno de Uribe: la reestructuración del Estado, que generará “ahorros fiscales”, y el referendo, con el que se producirían “ahorros” adicionales. De otra parte, para argumentar en favor de la obtención de mayores ingresos tributarios. Entre tanto, no resulta suficiente la reforma tributaria aprobada en el segundo semestre de 2002, sino que se requieren nuevos “ajustes” y una nueva reforma, con los que se castigará a 900.000 pensionados, expropiándoles una de sus mesadas, se ampliará la base de tributación a sectores medios de la población, se eliminarán la exenciones al IVA aún existentes, entre otros, como ya se señaló.

Aunque lo hasta ahora expresado no pareciera, a primera vista, tener vínculo alguno con la política educativa, un examen más riguroso permite aseverar que el contexto aquí analizado incide de manera significativa sobre las orientaciones de tal política. A manera de ilustración, debe indicarse, por ejemplo,

que la situación fiscal provocada por el servicio de la deuda y la disposición de recursos para la guerra, tiende a colocar en la mira —a dos años de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001— las transferencias gubernamentales a los entes territoriales y con ello la financiación de la educación pública básica y media provista por el Estado. En igual sentido, debe interpretarse la pretendida desindización de las transferencias a las universidades públicas mediante la prevista reforma a la Ley 30 de 1992 y la introducción de criterios de asignación basados en el desempeño. Para algunos estrategias neoliberales la expansión del gasto sigue siendo explicada por el contra reformado régimen de transferencias.

En las negociaciones del ALCA o de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, que parece ser ahora la prioridad, el capítulo de servicios, involucra la prestación de servicios educativos y conllevaría una apertura de ese mercado a multinacionales que se desenvolverán en ese campo. Con ello las posibilidades para la educación pública se verían afectadas sensiblemente.



Capítulo segundo

El momento actual de la política educativa

La política educativa del gobierno de Uribe Vélez, aunque se autodefine como una “revolución educativa”, no representa en sentido estricto una ruptura o cambio estructural sustancial respecto de las tendencias de política educativa que se han apreciado a lo largo de la última década, sobre todo durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002).

Con la “revolución educativa” se asiste a la culminación del ciclo de reformas neoliberales que han transformado de manera significativa la condiciones de la educación pública en dirección a su mercantilización y privatización. Y, con fundamento en el marco jurídico institucional legado por la administración Pastrana, se observa más bien una profundización de la estrategia neoliberal en este campo. Para ello, el gobierno de Uribe Vélez cuenta, además, con unas condiciones políticas favorables, merced al debilitamiento estratégico de la organización sindical del magisterio.

Tendencias recientes de política educativa neoliberal

Son varios los caminos que se han recorrido durante el último lustro para consolidar un proyecto neoliberal de educación pública. *Primero*, fueron los convenios de desempeño y luego los planes de reorganización del sector educativo, con los que se anunció que los propósitos de reforma neoliberal se sustentaban en el quiebre de la “rigidez” de la relación laboral del magisterio, en la llamada racionalización del recurso docente, la cual, traducida en política, era conducente a una transformación organizacional de las instituciones escolares, a un “mejoramiento” de indicadores cuantitativos (número de estudiantes por profesor, por ejemplo) y a una modificación de la estructura del costo educativo (en principio se trataba de reducir la participación del costo docente y de generar efectos sustitutivos que “liberacen” recursos para incrementar la participación de los costos por calidad). Los planes de reorganización se acompaña-

ron de una producción del discurso en favor del aumento de la cobertura, del mejoramiento de la calidad y de la eficiencia. Con ello se trataba de dotar la política educativa con los correspondientes dispositivos argumentativos para demostrar la conveniencia de adelantar fusiones de instituciones, cierres de jornadas, supresión de asignaturas y eliminación de plazas docentes y administrativas⁵.

Segundo, casi de manera simultánea, se emprendieron en cinco departamentos planes piloto de implantación de un "nuevo sistema escolar"⁶. Sobre la herencia de los proyectos educativos institucionales de la Ley 115 de 1994, convertidos en muchos casos, por obra y gracia de la estrategia neoliberal, en punta de lanza para un enfoque de la escuela como "empresa educativa", se inició un programa de profundización de la autonomía y de la democracia escolar, según diseños de agencias supranacionales como el BID y el Banco Mundial. La noción de autonomía, comprendida como posibilidad de construcción propia de proyecto pedagógico en atención a las condiciones histórico-concretas de la escuela, devino perversamente en instrumento de privatización en cuanto por ésta tiende a imponerse una comprensión de capacidad de gerencia propia de recursos, en especial, de recursos financieros. Por esa vía, se busca posicionar la idea de que la escuela, con fundamento en una mayor participación de los integrantes de la comunidad educativa, puede convertirse de manera creciente en escenario cofinanciado o de generación de recursos propios. El proyecto de nuevo sistema escolar se "adoba" con el discurso de la democracia participativa, pues el gobierno escolar y con ello la toma de

⁵ Una exposición más detallada sobre el Plan de reorganización del sector educativo la realicé en mi libro *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo* (2002). Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., cap. 2.

⁶ Un exposición más amplia sobre el Nuevo Sistema Escolar se encuentra en *ibid.*, cap. 2.

decisiones sobre los asuntos de la escuela, han de trasladarse a las juntas de padres de familia. Como en cualquier empresa los maestros se convierten ahora en empleados. En este caso, los propósitos de política neoliberal se fundan, igualmente, en la producción del discurso en torno al aumento de la cobertura, el mejoramiento de la calidad y de la eficiencia. La “nueva escuela” que ha de surgir de este proyecto podría considerarse como una especie de modelo-tipo a seguir.

Tercero, con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001⁷, que reformó el régimen de competencias y de asignación de recursos emanado de la Constitución de 1991, se produjo la más importante transformación del marco jurídico-institucional de la educación pública, que habría de reforzar la estrategia neoliberal en marcha. En esta ocasión se puso en evidencia lo que en otras circunstancias no es tan evidente: el estrecho vínculo que existe entre la políticas generales del Estado y la política educativa. En efecto, la segunda ola de reformas neoliberales demandaba proseguir el curso de la desregulación de la economía y de la disciplina fiscal, que impone el llamado Consenso de Washington⁸. La ya crónica crisis fiscal del Estado había provocado la suscripción, en 1999, del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. En él se estableció que, como aspecto esencial para enfrentar la situación crítica de las finanzas públicas, debía adelantarse la reforma al régimen de transferencias⁹. Tal reforma modificó, entre otros, la base de cálculo de los recursos que el gobierno central debe transferir a los entes territoriales. De un modelo de transferencia automática sobre porcentaje fijo de los ingresos corrientes de la nación se pasó a la determinación de una

⁷ Para un análisis detallado, véase *Ibid.*, cap. 3.

⁸ La formulación “segunda ola de reformas” fue propuesta por el entonces ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Camilo Restrepo.

⁹ Véase Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República (1999). *Acuerdo extendido por el gobierno de Colombia con el*

suma fija para un año base (2001) y, de éste en adelante, se establecieron aumentos anuales de las transferencias en proporción igual al índice de precios al consumidor causado en el año inmediatamente anterior, incrementado en unos puntos adicionales. Independientemente de los aspectos técnicos de la fórmula, lo concreto es que con el Acto Legislativo se redujeron los recursos a transferir a los entes territoriales¹⁰. De esa forma se transformaron las condiciones estructurales de financiación de la educación pública. Al fin y al cabo en diversos estudios gubernamentales, empezando por la Misión de la finanzas Gubernamentales¹¹ y luego en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo

Fondo Monetario Internacional. No es propósito de este trabajo examinar las causas de la crisis fiscal del Estado en Colombia. Más que en el régimen de transferencias, ellas se encuentran, por el lado del gasto, en el creciente servicio de la deuda pública, en la acelerada expansión del gasto militar y en la creciente apropiación ilícita de dineros públicos. Por la vía del ingreso, en una estructura de tributación que prácticamente exime a los grandes capitalistas (con el embeleo de la negativa a la "doble tributación") y a los latifundistas y terratenientes (que tienen irrisorios avalúos catastrales sobre sus tierras) del pago de impuestos.

¹⁰ Tal reducción fue definida por el gobierno como un "ahorro fiscal". Debe aclararse que no se trata de una reducción en términos absolutos, pues los recursos aumentan en proporciones superiores a la inflación. La noción de reducción resulta de proyectar el modelo de transferencias existente antes de la reforma y de compararlo con la nueva fórmula establecida por el Acto Legislativo. A manera de ilustración, al desatarse las transferencias de los ingresos corrientes, los entes territoriales no se benefician de los nuevos ingresos que resulten de reformas tributarias, pues ya no existe la obligación de transferir de manera automática como porcentaje fijo de tales ingresos. La primera reforma tributaria del gobierno de Uribe Vélez hubiera representado, con el modelo anterior, recursos adicionales superiores a los 900.000 millones de pesos. Ello sin considerar que los ingresos corrientes han crecido después de la reforma mucho más rápido que las transferencias.

¹¹ Véase Comisión de Racionalización del Gasto Público y de las Finanzas Públicas (1997). *Informe final. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad*, Bogotá, D.C.

“Cambio para construir la paz”¹², se venía insistiendo en la necesidad de tal reforma con el argumento de que los recursos dispuestos por el Estado para la educación pública eran suficientes sólo que estaban siendo ineficientemente administrados.

El Acto Legislativo 01 de 2001 elevó a norma constitucional, además, un concepto de financiación basado en la demanda, con lo cual se dejó abierta la puerta para que, mediante los correspondientes desarrollos legales, se configurara el marco jurídico-institucional para la organización estratégica de un mercado de la educación pública, abastecido con dineros públicos. La asignación con fundamento en el número de estudiantes atendidos y por atender abre las puertas a la competencia entre las instituciones escolares por los dineros públicos y somete éstas a los avatares propios del ciclo económico. También en el caso del Acto Legislativo fue notoria la producción del discurso neoliberal en favor del aumento de la cobertura, el mejoramiento de la calidad y de la eficiencia.

Cuarto, mediante la expedición de la Ley 715 de 2001 y de sus decretos reglamentarios se terminó el proceso de configuración del marco jurídico-institucional de tipo neoliberal para la educación pública. La Ley 715 desarrolló lo preceptuado en el Acto Legislativo 01 de 2001 y fue prolífica en una producción de normatividad que, sobre la base de consolidar el concepto de financiación basado en la demanda, acentuó los enfoques neoliberales en dirección a la mercantilización y la privatización de la educación pública. El examen de esa norma permite aseverar que de su aplicación se esperan cuando menos los siguientes resultados¹³:

¹² Véase Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1998). *Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz”*, Bogotá, D.C.

¹³ Un análisis detallado de la Ley 715 de 2001 se encuentra en mi libro *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública*, Ob. cit., cap. 4.

- a) La profundización de un concepto neoliberal de la descentralización.
- b) El traslado a los entes territoriales de más competencias con menos recursos.
- c) El estímulo a un concepto empresarial de institución escolar que propicia la privatización, la autonomía financiera y la privatización.
- d) La distribución de recursos de acuerdo con reglas de mercado.
- e) La creación de condiciones para la acentuación de la competencia entre las instituciones educativas.
- f) El reforzamiento de la subordinación del sector público educativo a los dictámenes de la política macroeconómica.
- g) La flexibilización laboral del magisterio.

Como en los casos anteriores, la argumentación para sacar adelante la aprobación de la Ley y sus decretos reglamentarios, se basó en el recurrente discurso sobre el aumento de la cobertura, el mejoramiento de la calidad y de la eficiencia.

Toda la reorganización del sector educativo que trae consigo el nuevo marco jurídico-institucional deberá estar concluida en el año 2004. En ese año, situaciones de transitoriedad tales como procesos de certificación de municipios o de definición de plantas docentes y administrativas, para mencionar algunos ejemplos, deberán haber culminado.

Quinto, dentro de las facultades otorgadas al Presidente por el Congreso de la República se expidió el Estatuto de Profesionalización Docente (Decreto 1278 de 2002). Con esta normativa se le asestó al magisterio el más fuerte golpe de la historia de las últimas décadas, pues se sentaron de manera definitiva las bases, no sólo para una flexibilización laboral "de acuerdo con la ley", sino para una desprofesionalización de la carrera docente. Aunque el nuevo estatuto ha sido presentado a la

opinión por parte de funcionarios gubernamentales con la noble intención de proveer mejor educación para los niños y niñas del país en tanto provee docentes de mayor calidad, su propósito real es más bien otro: garantizar docentes más baratos en tiempos de guerra y de ajuste fiscal y, sobre todo, más dóciles, abrumados por el temor a la pérdida del trabajo en tiempos de desempleo y subempleo en ascenso¹⁴.

Configuraciones actuales de la política educativa neoliberal

Una lectura transversal de estos caminos, que pueden considerarse como las piezas del rompecabezas de la política educativa neoliberal, permite una caracterización de las principales configuraciones actuales del proyecto neoliberal en este campo. Tales configuraciones, como se verá más adelante, se constituyen en el soporte de la mal llamada “revolución educativa”.

La implantación del proyecto registra una tendencia en apariencia paradójica: Al tiempo que se avanza aceleradamente hacia la *centralización curricular*, se ha acentuado la *descentralización de la financiación*. Lo primero se encuentra articulado a los procesos de estandarización curricular y a la definición de las llamadas competencias básicas y ciudadanas, lo cual ocurre con base en prácticas que pueden caracterizarse como autoritarias, en tanto no contemplan formas de participación y de toma de decisiones de la comunidad educativa, especialmente de los maestros, sino son producto de estudios de “expertos pedagogos”, cuyos “resultados” se le imponen a ésta.

La política de estandarización y de definición de competencias, aunque dice contener —según sus gestores criollos— el loable propósito de mejorar la calidad educativa y establecer modalidades de cuantificación de los niveles de calidad con fundamento en

¹⁴ *Ibid.*

unos mínimos a lograr, debe ser examinada desde otra perspectiva: la educación como parte de un proyecto de control social y como componente de una estrategia de sujeción de sus contenidos a las demandas del mercado.

Los evidentes signos de crisis que registra el proyecto neoliberal a escala internacional y las crecientes expresiones sociales, organizadas o no, en su contra alientan, de parte de las clases dominantes, la recurrencia al expediente de la violencia institucionalizada para la imposición y la preservación de sus intereses; también, en la perspectiva del agotamiento de esta posibilidad, la necesidad de activar otros dispositivos del control social. La educación irrumpe como posibilidad de entronización en la sociedad del proyecto político y sociocultural del neoliberalismo. Es el dominio desde la raíz. También, en la perspectiva de una transnacionalización en vertiginoso avance, es el requerimiento por un tipo de sistema educativo y de educación que de cuenta del lugar del país en tal proceso y de las exigencias que impone la competencia: mano de obra que atienda unos mínimos de estándares, también "globalizables", y sobre todo dócil y barata.

La descentralización de la financiación con fundamento en un esquema de asignación basado en la demanda denota que el horizonte de la educación pública comprende una redefinición de la responsabilidad del Estado (gobierno central) en cuanto éste se limitaría a proveer los recursos —cada vez más escasos en razón de la "crisis fiscal"— y no le interesaría quien los administre, siempre y cuando se garantice la "eficiente prestación del servicio". Este sería el escenario de un mercado educativo sostenido principalmente con dineros públicos, a través de operadores públicos y privados, y con una tendencia creciente a la cofinanciación por parte de los entes territoriales, las instituciones escolares y los padres de familia. El nuevo marco jurídico-

institucional, ya comentado, ha representado un significativo avance en esa dirección.

De lo anterior se deriva otra consideración. Pese a que se reitere lo contrario, por parte de los estrategas neoliberales, el proyecto es esencialmente *privatizador*. Esta apreciación resulta no sólo de la consolidación del esquema de financiación basado en la demanda, que de por sí abre la compuerta para competencia por los dineros públicos. También de la decisión política del Estado y de gobernantes locales para estimular y propiciar variadas formas de la llamada educación contratada. En este sentido, eventuales aumentos de la oferta educativa o de la cobertura no redundan necesariamente en un fortalecimiento de la educación pública estatal. Más bien pueden asociarse con probables negocios privados de instituciones privadas “sin ánimo de lucro”.

De otra parte, con fundamento en las “nuevas reglas de juego” provistas por el acto Legislativo 01 y la Ley 715 de 2001, prosigue en marcha acelerada la *flexibilización laboral* del magisterio. Se ha expedido normatividad para intensificar la jornada laboral y regular la evaluación (sanción) docente. Se han incrementado los traslados; las plazas vacantes no son cubiertas. Se ha modificado el régimen de pensiones, con la perspectiva de que su carácter especial (todavía para un sector importante del magisterio) desaparezca. En suma, se han transformado, con rasgos evidentes de deterioro, las condiciones de trabajo y de remuneración docentes¹⁵.

Estas configuraciones actuales de la política neoliberal se encuentran desarrolladas por la administración Uribe en su proyecto de “revolución educativa”.

¹⁵ Véase Ceid-Fecode (2003) “Elementos de análisis sobre la jornada académica y laboral. A propósito de los decretos 1850 y 3020”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, No. 62, Bogotá, D.C.

Capítulo tercero

**La educación básica y media
según el “Estado comunitario”**

El análisis que aquí se adelanta se basa en tres documentos. El primero corresponde al *Manifiesto de los 100 puntos*, que sirvió como programa de gobierno del entonces candidato Álvaro Uribe Vélez, en el cual ya se anunciaba la realización de una “revolución educativa”. El segundo es el *Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado comunitario*, en el cual la “revolución educativa” aparece como una estrategia de uno de los objetivos del plan, la construcción de equidad social¹⁶. El tercero es la *Revolución educativa, Plan Sectorial 2003-2006*, documento del Ministerio de Educación de marzo de 2003¹⁷. En los tres documentos se aprecia una línea de continuidad en la conceptualización de la problemática y en la formulación de propuestas de política educativa. Mientras que en el *Manifiesto* los lineamientos de una política de privatización eran más explícitos, especialmente en lo referente a los mecanismos e instrumentos para adelantar la política, en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Sectorial los propósitos privatizadores se tornan más sutiles.

En esta parte del trabajo se presentarán inicialmente el diagnóstico y las políticas de la “revolución educativa” para la educación básica y media, con base en una exposición más bien descriptiva. Aquí se trata de suministrar –de manera sistemática– la información necesaria para la formulación de algunos elementos para la crítica de la política educativa de la administración Uribe Vélez, que se desarrollará en el capítulo quinto del libro.

¹⁶ Los objetivos del Plan son: a) Brindar seguridad democrática, b) Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, c) Construir equidad social, y d) Incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado. Véase Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (2002) *Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario”*, Bogotá, D.C.

¹⁷ Ministerio de Educación. *La revolución educativa. Plan sectorial 2003-2006*, Bogotá, D.C., marzo de 2003.

El diagnóstico del sector educativo

El diagnóstico de la “revolución educativa” se apoya en la información estadística y en las apreciaciones contenidas en diferentes estudios que se han realizado durante los últimos años sobre la situación del sector educativo. En especial, se trata del *Informe de Desarrollo Humano* (en lo concerniente al sector educativo), financiado por el PNUD, y del trabajo sobre la *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, elaborado por Corpoeducación para el proyecto “Educación, compromiso de todos”, financiado por la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Fundación Antonio Restrepo Barco¹⁸.

Los elementos de diagnóstico se encuentran circunscritos a los problemas de *cobertura, calidad y eficiencia*. “A pesar de los esfuerzos realizados, Colombia no ha logrado universalizar el acceso de niños y jóvenes a una educación básica de calidad”, señala la “revolución educativa” y plantea que “en el año 2001, 9.6 millones de niños asistieron a preescolar, básica primaria, secundaria y media. De este total el 76% fue atendido por el sector oficial” y el resto por el sector privado. Así mismo, 73% de los estudiantes se encuentran en zonas urbanas y el 23% en zonas rurales¹⁹

Como se aprecia en el cuadro 1, la cobertura neta en 2001 apenas cubría al 30% de los niños en edad preescolar. En el caso

¹⁸ Estos informes arrojan prácticamente los mismos resultados, pues su dirección y coordinación han estado, en gran medida, bajo la responsabilidad de las mismas personas. Los trabajos siguen, en lo esencial, los diagnósticos y las propuestas sectoriales del Banco Mundial. Véase PNUD (2002). *Informe sobre el Desarrollo Humano para Colombia*, Bogotá, D.C.; Corpoeducación (2002). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona y Fundación Antonio Restrepo Barco, Bogotá, D.C., World Bank, Human Development Network (2002). *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.

¹⁹ *La revolución educativa* (en adelante, RE), Ob. cit., p.1.

de la educación básica primaria, dicho indicador se situó en un 82%; para educación básica secundaria alcanzó 50% y para educación media se colocó en 25%. La cobertura total registró apenas un 76%²⁰.

Los niveles de cobertura anotados dieron cuenta, al mismo tiempo que en 2001, 1.8 millones de niños, niñas y jóvenes entre 5 y 17 años (16%) se encontraban por fuera del sistema escolar²¹. Como se observa en el cuadro 2, la mayor participación en este aspecto corresponde a los jóvenes entre 16 y 17 años. En igual sentido, el porcentaje de población escolar que se halla por fuera es sensiblemente mayor en las zonas rurales que en las urbanas.

Un importante número de niños, niñas y jóvenes se encuentra por fuera del sistema escolar en razón de la precariedad de los ingresos de sus familias. Según se aprecia en el cuadro 3, tal porcentaje es mayor en los hogares con menos ingresos, lo cual sugiere una relación de directa proporcionalidad entre niveles de pobreza y falta de educación.

Cuadro 1

Cobertura de la educación preescolar, básica y media

	Preescolar (grado cero)	Básica primaria	Básica secundaria	Media	Total
Cobertura bruta					
Urbano	37%	104%	90%	66%	83%
Rural	28%	136%	34%	16%	70%
Total	34%	113%	74%	52%	80%
Cobertura neta					
Urbano	33%	78%	61%	32%	82%
Rural	22%	92%	23%	7%	60%
Total	30%	82%	50%	25%	76%

Fuente: matrícula C-600 año 2001

Estimaciones de población urbano-rural, con base en proyecciones cabecera-resto

Tomado de Ministerio de Educación. *La Revolución educativa. Plan sectorial 2003-2006*. Bogotá, D.C., marzo de 2003, p.2.

²⁰ Los datos presentados en el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) muestran unos índices de cobertura distintos. En preescolar, 40.5%, en primaria, 83.6%, en secundaria, 62.6%, *Plan Nacional de Desarrollo*, Ob. cit., p. 122.

²¹ PND, p. 122; RE, p. 2

Cuadro 2

Población en edad escolar por fuera del sistema educativo (%)

	5-6 años	7-11 años	12-15 años	16-17 años	Total
Urbana	13,6	4,2	10,4	34,6	12,1
Rural	33,0	9,9	28,8	56,5	25,4
Total	19,6	5,9	16,0	40,7	16,1

Fuente: cálculo con base en encuesta continua de hogares 2001- DANE.

Tomado de Ministerio de Educación. *La Revolución educativa. Plan sectorial 2003-2006*, Bogotá, D.C., marzo de 2003, p.3.

Cuadro 3

Proporción de población por fuera del sistema educativo por grupos de edad y quintiles de ingreso per cápita del hogar

Quintiles de ingreso	5-6 años		7-11 años		12-15 años		16-17 años	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001
1	44,9	28,8	12,7	8,8	25,9	22,9	48,0	48,2
2	31,7	18,8	8,8	5,9	17,9	16,3	44,9	42,0
3	14,9	10,9	3,9	3,1	13,9	11,1	31,3	39,5
4	8,9	7,8	1,3	2,0	7,3	7,8	25,4	33,2
5	6,0	3,2	0,4	0,9	2,7	5,3	16,0	24,9
Total	26,9	19,6	7,2	5,9	16,7	16,0	35,3	40,7

Fuente: encuesta de calidad de vida 1997 y encuesta continua de hogares 2001

Tomado de: Ministerio de Educación. *La Revolución educativa. Plan sectorial 2003-2006, marzo de 2003*, p. 3.

Según lo establecido en la “revolución educativa” varias serían las causas de la inasistencia escolar, las cuales se modificarían, además, según los rangos de edades. Así por ejemplo, en el rango de edad entre los 7 y los 11 años, la inasistencia se explicaría por las restricciones de oferta en un 64%; mientras que en el rango entre 12 y 17 años, la falta de interés tendría un mayor peso con un 29%²². El alto costo de la educación es otro factor señalado en el Plan Nacional de Desarrollo (con un 34%) para explicar la inasistencia escolar²³.

A los problemas de inasistencia, se suma la alta deserción escolar que, según la “revolución educativa”, “además de los

²² *Ibid.*, p. 3.

²³ PND, ob. cit., p. 123.

factores socioeconómicos y la pérdida de sentido de la secundaria”, se explicaría por la “dificultad para combinar trabajo-estudio, expulsión por disciplina, pérdida del año, embarazo de adolescentes, conflictos entre docentes (individualismo y fragmentación), autoritarismo, falta de afecto, agresividad y violencia entre pares, pandillismo, distanciamiento escuela-escuela comunidad”²⁴. La tasa de deserción alcanza el 18% en el primer grado de primaria. Dicha tasa es más elevada “en la población más pobre, en el sector oficial y en las zonas rurales. En las áreas rurales, cerca del 50% de los niños y niñas abandonan el sistema al finalizar su formación de primaria²⁵. Junto a la alta deserción, la repitencia es otro de los problemas del sistema educativo.

En la “revolución educativa” se señala que otro de los problemas centrales de la educación es el de la *calidad*. El planteamiento del plan consiste no sólo en la persistencia de una calidad deficiente, especialmente en las instituciones públicas, sino que se presentaría una tendencia al deterioro, que afectaría también a las instituciones privadas²⁶. Tal aseveración se hace con fundamento en los resultados de las pruebas SABER para matemáticas y lenguaje, en los registros de las pruebas del ICFES y según comparativos internacionales de acuerdo con la evaluación llevada a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), en los que Colombia ocupó un quinto lugar dentro del conjunto de países de América Latina²⁷.

La tendencia al deterioro de la calidad, según el indicador de resultados de los exámenes del ICFES, se aprecia en la gráfica 1. “Mientras que en 1986, el 35% del total de los colegios de

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, p. 4.

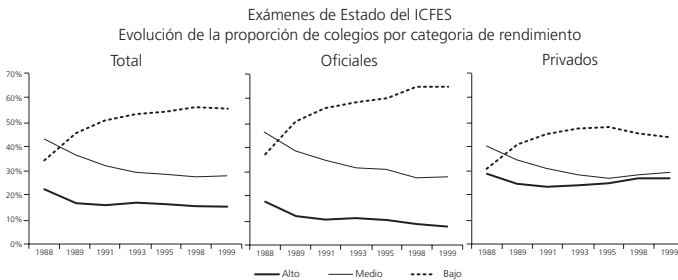
²⁶ *PND*, ob.cit., p. 124

²⁷ *Ibid.*

educación media era de bajo rendimiento, para 1999 ese porcentaje se había incrementado al 56%. Al analizar esta tendencia según el sector al que pertenece el colegio, se encuentra que la proporción de colegios oficiales de bajo rendimiento se duplicó en los 13 años del período analizado. Pasando del 37% en 1986 al 64% en 1999. En los colegios privados, la tendencia creciente de la participación de los colegios de bajo rendimiento alcanzó el punto más alto, con un 48%, año a partir del cual se observa una tendencia decreciente hasta alcanzar un 42% al final del período analizado. Igualmente en el sector privado se aprecia una tendencia al crecimiento de la participación de los colegios con alto rendimiento”²⁸.

Un tercer problema que afectaría al sector educativo es el de la *eficiencia*. En la “revolución educativa” se señala que “a pesar de las reformas, el sector de educación se sigue caracterizando por la multiplicidad de instancias, la pobre coordinación entre sus entidades, la duplicidad de funciones, y por un diseño institucional que no genera incentivos a la eficiencia y limita las posibilidades de avanzar en la expansión de la cobertura y

Gráfica 1



Fuente: Ministerio de Educación. *La Revolución educativa. Plan sectorial 2003-2006*, Bogotá, D.C., marzo de 2003, p.6.

²⁸ RE, ob. cit., p. 5.

mejorar la calidad de la educación”²⁹. En especial se indica que la mayor asignación de recursos a lo largo de la década de 1990, en el marco de los procesos de descentralización, no se habría traducido en resultados de cobertura o de mejoramiento de la calidad³⁰. A lo anterior se agregaría la ausencia de un sistema de información integrado que habría limitado la eficiencia en el proceso de descentralización³¹. Pese a ese diagnóstico, la “revolución educativa” afirma que “la Ley 715 de 2001 constituye una herramienta fundamental en la solución de los problemas de ineficiencias del sector educativo”, pues tal norma sustituyó la regla de distribución de los recursos, generó incentivos no sólo para ampliar la cobertura sino también para mantenerla, y clarificó las competencias; todo lo cual permitiría la conformación de un sistema de información, así como uno de inspección y vigilancia”³².

La “revolución educativa” y sus políticas

La “revolución educativa” posee como soporte argumentativo general la relación entre educación, democracia y equidad social, y entre educación, desarrollo económico y productividad, tal y como ha venido siendo concebida en los documentos del Banco Mundial sobre la materia³³.

Respecto de lo primero, el plan señala que “la educación es un factor esencial de desarrollo humano, social y económico y un

²⁹ *Ibid.*, p. 7.

³⁰ En la RE se plantea que el esfuerzo financiero realizado especialmente a partir de 1997 habría sido absorbido por el mayor costo docente, merced a los incentivos del Estatuto Docente de 1979 que “premiaba el tiempo de servicio sobre la calidad del desempeño”. *Ibid.* p.8.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.* También en PND, p.127.

³³ Véase *Educational Change in Latin America and the Caribbean...*, Ob. cit.

instrumento fundamental para la construcción de equidad social” y “de sociedades más autónomas, justas y democráticas”. Así mismo, que “la falta de educación constituye uno de los factores substanciales detrás de la persistencia de la desigualdad y la concentración de las oportunidades” y del aumento de la pobreza³⁴. En cuanto a lo segundo, el desarrollo económico está definido en el plan en función del aumento en la productividad y un aumento de ésta como producto de “la interacción entre las mejoras en tecnología y las habilidades y destrezas de la fuerza laboral”³⁵.

Con base en esta visión sobre la educación, el plan afirma que “la revolución educativa propone transformar el sistema educativo en magnitud y pertinencia para garantizar la competitividad del país y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población”³⁶.

Tal estrategia se adelantaría mediante la ejecución de tres “políticas educativas básicas”:

- a) Ampliar la cobertura educativa
- b) Mejorar la calidad de la educación
- c) Mejorar la eficiencia del sector educativo

La política de ampliación de la cobertura

La política de *ampliación de la cobertura* prevé un aumento de 1.500.000 cupos para el cuatrienio, distribuidos así:

Cuadro 4

Programas	Cupos
Nuevo marco jurídico e institucional	800.000
Educación rural	60.000
Recursos Fondo Nacional de Regalías	640.000

Fuente: Ministerio de Educación. *La revolución educativa. Plan sectorial 2002-2006*, Bogotá, D.C., marzo de 2003.

³⁴ PND, p. 122, RE, p. 1.

³⁵ *Ibid.*, p. 128.

³⁶ RE, p. 1.

Los 800.000 cupos correspondientes al nuevo marco jurídico institucional resultan de la implantación de la Ley 715 de 2001 y de sus decretos reglamentarios. Como ya se dijo, si bien los aspectos esenciales que regulan el sistema general de participaciones y la asignación de recursos para la educación pública, quedaron definidos durante la administración Pastrana, al gobierno de Uribe le corresponde culminar la etapa de transición prevista en la ley y terminar el proceso de reestructuración del sector público educativo, en especial en lo relacionado con la definición de plantas docentes y administrativas y el establecimiento de parámetros técnicos. El aumento de cobertura por optimización de recursos del sistema general de participaciones se traduce inevitablemente en el aumento del número de estudiantes por profesor (el parámetro actual está estimado en 26,5).

Los 60.000 cupos de educación rural serán financiados con recursos de crédito y se inscriben dentro de los programas del Banco Mundial para este tipo de educación, que en el caso colombiano, con el programa de la “escuela nueva”, han sido valorados positivamente por esa entidad multilateral y difundidos internacionalmente como ejemplos exitosos a seguir de las políticas del Banco.

Los 640.000 cupos restantes, que según el plan estarían orientados a la población más vulnerable, se cubrirían con base en “la utilización del 56 por ciento de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías y del ahorro fiscal resultante de la supresión de las contralorías territoriales y de las personerías”, previstos en el referendo³⁷. Tal aumento de cupos se lograría mediante el otorgamiento de subsidios a la demanda y la

³⁷ RE, p. 10. A la fecha de realización del presente trabajo son inciertos los resultados del referendo. En ese aspecto, la financiación de esa política no está garantizada.

promoción a la educación contratada³⁸. En ambos casos se trata de generar incentivos para la educación privada. Los subsidios a la demanda se otorgarán "para niños que no puedan ser atendidos con la oferta pública". "Estos estudiantes serán ubicados en colegios privados que demuestren elevados estándares de calidad"³⁹. La contratación de cupos se hará por parte de las entidades territoriales con "entidades, sociedades, cooperativas o corporaciones de reconocida idoneidad, seleccionadas mediante concursos de méritos". A éstas se les pagará por alumno atendido y recibirán, según resultados en calidad, incentivos adicionales⁴⁰.

Además de estos tres componentes, la "revolución educativa" comprende un trabajo conjunto con los padres de familia, de identificación de beneficiarios y modalidades de ampliación de la cobertura, según condiciones regionales; la atención a población desplazada; la realización de proyectos de oferta educativa en áreas urbanas con organismos de cooperación internacional; así como la televisión educativa y la educación por radio⁴¹.

La política de mejoramiento de la calidad

La política de mejoramiento de la calidad es definida como un "pilar fundamental" de la política educativa, pues se considera que los aumentos en la cobertura deben estar acompañados de la mejora correspondiente en materia de calidad. En el plan se asevera que "el desafío de la política de calidad consiste en involucrar a las instituciones educativas, a los maestros, y a la sociedad en general, en la definición de un sistema integral de

³⁸ El plan no indica qué porcentaje de los 640.000 corresponderá a subsidios a la demanda y qué porcentaje a educación contratada. Tampoco establece el valor total del programa, el monto de cada subsidio o de cada cupo a contratar; ni una distribución anualizada de esta meta.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ PND, p. 129.

estándares, de resultados de las evaluaciones y de formulación sistemática de planes de mejoramiento educativo”⁴². En desarrollo de ese propósito, el gobierno central apoyaría “a las entidades territoriales y a las instituciones educativas en sus procesos de mejoramiento institucional y de gestión, para asegurar que los educandos desarrollen competencias básicas, profesionales, laborales y ciudadanas que contribuyan a elevar y consolidar los principios de convivencia, democracia y solidaridad”⁴³.

La política de calidad educativa prevé la realización de los siguientes programas para la educación básica y media: “i) definición de estándares; ii) evaluación de resultados; iii) diseño e implementación de planes de mejoramiento; iv) referenciación (sic) para aprender de experiencias exitosas; v) pertinencia de los programas ofrecidos; vi) conectividad e informática; vii) televisión y radio educativa; viii) programa de textos y bibliotecas (...)”⁴⁴.

La definición de estándares es apreciada como “una herramienta esencial para unificar en forma consistente los propósitos del sistema educativo. El establecimiento secuencial de los objetivos contribuye al desarrollo progresivo del estudiante, y abre la posibilidad de que las evaluaciones sucesivas den cuenta de su progreso”⁴⁵.

La estandarización curricular permite la definición de unos mínimos de calidad, para que las instituciones educativas cuenten “con un referente común que asegure a todos los colombianos el dominio de conceptos y competencias básicas para alcanzar desempeños satisfactorios en su actividad laboral, vivir en sociedad y participar en ella en igualdad de condiciones.

⁴² *Ibid.* p. 12.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

Se promoverá el desarrollo de competencias ciudadanas, del juicio moral y de los valores”⁴⁶.

El sentido de la evaluación contemplada en la “revolución educativa” es una consecuencia lógica de la estandarización curricular en marcha; posee dos dimensiones: la evaluación estudiantil y de instituciones y la evaluación docente. La primera, que será censal, tiene el propósito de establecer el estado de desarrollo de las competencias básicas en las áreas de lenguaje y matemáticas, así como la comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana a todos los estudiantes de 5º. y 9º. grado del país”⁴⁷. La segunda, tiene por objeto la evaluación del desempeño de los docentes y de los directivos docentes, “de manera consistente con el sistema de evaluación para los alumnos”⁴⁸. Tal consistencia radica en que la evaluación “se relacionará con el mejoramiento de los resultados de sus instituciones en los resultados de las pruebas censales”⁴⁹. También las pruebas de ascenso en el escalafón “estarán relacionadas con los estándares de calidad”⁵⁰.

De los resultados de las evaluaciones, se generan las orientaciones de los planes de mejoramiento educativo, que deben conducir —mediante la inclusión de nuevas estrategias pedagógicas— “a que los estudiantes alcancen mayores niveles de logro”. Estos planes comprenden un fortalecimiento de la gestión escolar sobre la base de “mejorar la capacidad gerencial de los directivos docentes” (...) “para poner en marcha esquemas de administración adecuados y eficientes”⁵¹.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Esta evaluación se realizará cada tres años y debe ser cofinanciada por departamentos y municipios. Sus resultados se difundirán públicamente. *Ibid.*, pp.12 y 13.

⁴⁸ *Ibid.*, p.13.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

La identificación, documentación y divulgación de experiencias exitosas es otro de los programas de la política de calidad de la “revolución educativa”⁵². Ello debe resultar de acciones como la realización de eventos de socialización de experiencias locales, departamentales y nacionales; la formación de redes docentes que intercambien tales experiencias y la identificación de instituciones con altos niveles de logro y desempeño, para apoyar aquellas con bajos resultados.

El programa de pertinencia busca desarrollar el vínculo entre sistema educativo, modelo económico y mercado de trabajo. Tal programa persigue que el desempeño de los estudiantes permita mejorar las “condiciones de convivencia, empleabilidad, productividad y competitividad del país”. Este programa debe entenderse como complemento y reforzamiento de una formación según competencias⁵³.

Los demás programas de mejoramiento de la calidad están encauzados dentro de los propósitos principales de la política de calidad⁵⁴.

La política de mejoramiento de la eficiencia del sector educativo

Según el plan para el sector educativo, la política de mejoramiento de la eficiencia esta orientada a “la modernización de la administración y de la gestión del sector en los niveles nacional, departamental y municipal”⁵⁵. Se trata de “obtener mejores resultados en términos de cobertura y de calidad en medio de las restricciones financieras de la Nación”⁵⁶. En desarrollo de ese propósito,

⁵² *Ibid.*, p. 13.

⁵³ *Ibid.* pp. 13 y 14.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 14.

⁵⁵ Se trata “de la modernización de las estructuras institucionales” del sector, “de sus procedimientos administrativos y operativos, y de sus sistemas de supervisión e incentivos”. *Ibid.*, p. 15.

⁵⁶ *PND*, 133.

la "revolución educativa" comprende la realización de cuatro programas: "i) modernización institucional del MEN; ii) modernización de las entidades departamentales y municipales; iii) concertación de Planes de Gestión y Desempeño; y iv) sistema de información del sector educativo"⁵⁷

La modernización institucional del MEN busca la delimitación de sus funciones a "la definición de políticas; planeación; y evaluación y seguimiento de los programas y proyectos nacionales". Así mismo se indica en el plan que la labor del ministerio se orientará a impulsar el proceso de descentralización y a fortalecer la gestión local, con fundamento en un trabajo de asistencia técnica a las secretarías de educación⁵⁸.

La modernización de las entidades departamentales y municipales tiene el propósito de garantizar "el uso eficiente de las transferencias provenientes de la Nación" y de afianzar el modelo de financiación basado en la demanda (estudiantes efectivamente atendidos). En ese aspecto se consideran clave la adaptación "de las estructuras técnicas, administrativas y financieras a las nuevas condiciones"⁵⁹, esto es, las surgidas en razón del nuevo marco jurídico e institucional de las reformas neoliberales. Según la "revolución educativa", la realización de planes de modernización en los entes territoriales se centrará en cinco aspectos principales, a saber:

- "Transparencia en la inversión y ejecución de los recursos de funcionamiento e inversión.
- Racionalización de los recursos físicos (plantas físicas, mobiliario y dotación), recursos humanos (docentes y administrativos) y reorganización de la oferta disponible para atender la demanda del servicio educativo.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 15-16.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 16.

- Rediseño de procesos críticos misionales y desarrollo e implantación del sistema de apoyo a la gestión.
- Definición de estructuras orgánicas, financieras y administrativas.
- Definición y difusión de los aspectos legales relacionados con la reglamentación de la Ley 715⁶⁰.

Respecto de los pasivos contraídos por los departamentos con cargo a los recursos del situado fiscal pendientes a 31 de diciembre de 2001, se señala en la “revolución educativa” que el gobierno apoyará a los entes territoriales en la búsqueda de “alternativas financieras” para el cubrimiento de tales pasivos. Así mismo, quedó definido el apoyo a los procesos de certificación tanto para los municipios que ya administran directamente los recursos del sistema general de participaciones (42, con más de 100.000 habitantes a partir del 1º de enero de 2003), como para aquellos que deban adelantar procesos de certificación⁶¹.

La implantación del sistema de información del sector educativo adquiere un lugar central en la “revolución educativa”, pues sobre la base de una información confiable están fincadas buena parte de las expectativas del sistema de asignación basado en la demanda, tanto en lo referente a la distribución de los recursos del SGP como en el diseño de políticas y estrategias para el sector. Por tal razón se prevé la centralización de la información del sector educativo en la dirección de planeación del Ministerio de Educación. El sistema de información se ha concebido en dos niveles:

- “Nivel nacional: comprende la información estadística de cobertura, calidad e inversión tanto en educación básica como en superior, el sistema de apoyo a la gestión interna del Ministerio.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, p.17.

- Nivel territorial: comprende el desarrollo del sistema de información de apoyo a los procesos operativos y misionales de las secretarías de educación y de las instituciones educativas”⁶².

La financiación de la educación básica y media en la “revolución educativa”

Los recursos con los cuales se financiará la “revolución educativa” corresponden, *en primer lugar*, a las transferencias a los entes territoriales definidas por mandato constitucional (Acto Legislativo 01 de 2001) y legal (Ley 715 de 2001). Aunque el asunto de la financiación de la educación pública pareciera estar resuelto al establecerse en la normatividad sus incrementos anuales (sobre el valor del año base 2001, para el período 2002-2005, IPC causado más dos puntos; para el período 2006-2008, IPC causado más 2.5 puntos), recientemente se ha generado una controversia entre el gobierno central y los entes territoriales. Estos últimos consideran que se les ha “envolado” el giro del último doceavo de la vigencia fiscal de 2002, cercano a los 1.2 billones de pesos, el cual, al haberse realizado en enero de 2003, pretende incorporarse ahora por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al presupuesto de este año⁶³. En concreto, ello afectaría la financiación de la educación pública en más 560.000 millones de pesos⁶⁴. Según el alcalde de Medellín “prácticamente nos están robando un mes”⁶⁵. Por decisión del Conpes anualmente se transfieren solamente 11/12 partes del total de las transferencias. Ahí está la fuente del conflicto anotado. Así por ejemplo, en 2002 se transfirieron 6.187.810

⁶² *Ibid.*, p.18. El sistema de información en el orden nacional deberá estar implantado a fines de 2003; en el nivel territorial, a fines de 2006.

⁶³ *El Tiempo*, Transferencias, un lío de marca mayor, 8.09.2003, p. 1-18.

⁶⁴ La última doceava de 2002 asciende a 562.528 pesos según el Documento Conpes 057 de 2002.

⁶⁵ *El Tiempo*, ob. cit.

millones y en 2003 se transferirán 6.682.834 millones de pesos. El problema tiende por tanto a reproducirse anualmente. En el cuadro 5 se aprecian las sumas a transferir a los entes territoriales, si éstas alcanzaran las doce doceavas partes.

Cuadro 5

Sistema General de Participaciones 2002-2006
Asignaciones para Educación
Miles de millones de pesos

Año	2002	2003	2004	2006	2006
Asignación	6.750	7.290	7.874	8.503	9.226

De 2003-2006 se supuso una inflación de 6%.

Además de los recursos por transferencias, la “revolución educativa”, incluye, *en segundo lugar*, recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, aunque no señala ninguna cifra específica. Tales recursos resultarían de lo establecido en el del referendo. Con ellos, se financiaría parte de los 640.000 nuevos cupos para educación básica y media, bien sea a través de la modalidad de educación contratada o del otorgamiento de subsidios a la demanda⁶⁶.

En tercer lugar, estarían los recursos que resulten de la eliminación de las 66 contralorías territoriales, prevista en el artículo 12 del referendo. Tales recursos estimados en 200.000

⁶⁶ El artículo 361 de la Constitución quedaría así: “Los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos, municipios y distritos productores y portuarios, y a Cormagdalena, se destinarán a las entidades territoriales, en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán así: el 56% a la ampliación de la cobertura con calidad en educación preescolar, básica y media. El 36% para agua potable y saneamiento básico, el 7% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, y el 1% para inversión en la recuperación del río Cauca. En la ejecución de estos recursos se dará prioridad a la participación de los destinados a la educación”.

millones de pesos se destinarían para financiar cobertura educativa y saneamiento básico⁶⁷.

Como se aprecia, en materia de financiación, la "revolución educativa" supone el mantenimiento de los recursos para las instituciones públicas en sus niveles actuales y contempla una modificación en la estructura del costo educativo de prosperar el referendo. La Dirección General del Presupuesto señala: "Dado que el referendo excluye explícitamente el Sistema General de Participaciones (SGP), su base de cálculo no se ve afectada y el Gobierno Nacional seguirá girando la totalidad de recursos por este concepto. Sin embargo, a partir de 2005 cuando los costos por salarios de maestros y funcionarios de salud sean inferiores a los ingresos que reciben las entidades territoriales por concepto del SGP, se liberarán recursos a nivel local y departamental que podrán ser utilizados en factores diferentes al pago de salarios"⁶⁸.

Los nuevos recursos que serían destinados para la educación se encuentran en función de los resultados del referendo y se encauzarían a la financiación de aumentos en la cobertura por la vía de la contratación con instituciones privadas.

⁶⁷ En el punto 12 del referendo se establece: "Inclúyase en la Constitución Política un artículo nuevo, que codificará la Sala de Consulta del Consejo de Estado, y que quedará así: Artículo. El ahorro generado en las entidades territoriales, por la supresión de las contralorías territoriales, se destinará, durante los 10 años siguientes a su vigencia, a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad, en educación preescolar, básica y media, y a la construcción y sostenimiento de restaurantes escolares, o al saneamiento básico, una vez se hayan cancelado todas las erogaciones por concepto laboral, prestacional y pensional, a favor de los servidores públicos de las entidades suprimidas. La ley, a iniciativa del Gobierno, reglamentará el modo de aplicación de estos recursos. Los dineros destinados para educación, en virtud de lo dispuesto en este artículo, garantizarán el financiamiento de los costos de matrículas y derechos académicos de los estudiantes pertenecientes al estrato 1, toda vez que se trate de la ampliación de cobertura".

⁶⁸ Dirección General del Presupuesto Público Nacional (2003). *Efecto Fiscal de los puntos 8, 9, 10 y 14 del Referendo*, Febrero 21 (mimeo).

Capítulo cuarto

**La educación superior
en el “Estado comunitario”**

El diagnóstico de la educación superior

Los aspectos comprensivos del diagnóstico de la educación superior en la “revolución educativa” se refieren —de la misma forma que en el caso de la educación básica y media— a la *cobertura, la calidad y la eficiencia*.

En materia de cobertura, la “revolución educativa” constata un aumento de 13% a 21% durante la última década, que se explicaría por el crecimiento de la demanda, la desregulación que trajo consigo la Ley 30 de 1992 y un proceso de diversificación de las instituciones. Así mismo, registra un aumento sensible de la oferta privada, que ya alcanza el 64% del total de la oferta (ver cuadro 1). Las cifras de cobertura indicarían, no obstante, que el país continúa por debajo de los patrones internacionales. “En el año 2000 Colombia presentaba un nivel de cobertura inferior al promedio que presentaban en 1997 los países de América Latina y los de la OCDE, de 25% y 54% respectivamente”⁶⁹.

A lo anterior, se adicionaría el carácter inequitativo en aumento del sistema de educación superior, pues en 1997, “el 9% de los más pobres asistía frente al 65% de los más ricos”. De otra parte, la circunstancia de que bajos niveles de cobertura coexisten con un alto porcentaje de cupos sin utilizar, sugeriría “que un balance más adecuado entre la oferta y la demanda no es sólo un problema de inversión pública, sino que también está asociado al mejoramiento de las condiciones económicas y crediticias de los estudiantes y al direccionamiento de la oferta”⁷⁰.

Respecto de la calidad, en la “revolución educativa” se diagnostica una tendencia al deterioro, que se explicaría en parte

⁶⁹ *Ibid.*, p. 4. El dato de Colombia se refiere al parecer a cobertura bruta. La cobertura neta alcanzó apenas el 14.9% en 1999. Véase *Situación de la educación...*, Ob. cit., pp. 82-83.

⁷⁰ El sector público utiliza el 80% de su capacidad instalada, mientras que el sector privado lo hace apenas con el 52%. *RE*, p. 4.

La contra “revolución educativa”

Cuadro 1

Educación superior – No. Total de matriculados por nivel educativo y sector
Primer período académico 1985 - 1999

Nivel	Año	Número			Distribución porcentual		Crecimiento % anual			
		Total	Oficial	Privado	Oficial	Privado	Periodo	Total	Oficial	Privado
Total	1985	391.490	156.317	235.173	40%	60%	1985-93	4,19	2,5	5,2
	1993	547.468	190.854	356.614	35%	65%	1993-97	8,6	6,85	9,49
	1997	772.291	251.003	521.288	33%	67%	1985-97	5,66	3,95	6,63
	1998	833.387	294.823	538.564	35%	65%	1997-99	6,41	7,97	5,64
	1999	877.944	294.398	583.546	34%	66%	1985-99	5,77	4,52	6,49
Pregrado	1985	383.640	153.021	230.619	40%	60%	1985-93	4,05	2,34	5,07
	1993	530.561	184.585	345.976	35%	65%	1993-97	7,59	5,94	8,42
	1997	718.684	234.124	484.560	33%	67%	1985-97	5,23	3,54	6,19
	1998	833.387	294.823	538.564	35%	65%	1997-99	7,35	9,3	6,39
	1999	832.548	281.980	550.568	34%	66%	1985-99	5,53	4,37	6,22
Posgrado	1985	7.850	3.296	4.554	42%	58%	1985-93	9,59	8,04	10,61
	1993	16.907	6.269	10.638	37%	63%	1993-97	28,85	24,76	30,98
	1997	53.607	16.879	36.728	31%	69%	1985-97	16,01	13,61	17,4
	1998	46.453	12.485	33.968	27%	73%	1997-99	-8,31	-15,35	-5,38
	1999	45.396	12.418	32.978	27%	73%	1985-99	12,54	9,47	14,14

Fuente: ICFES, estadísticas de educación superior, resúmenes anuales respectivos.

Tomado de Corpoeducación (2002), *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona y Fundación Antonio Restrepo Barco, Bogotá, D.C.. p. 86.

“por el crecimiento desordenado de la oferta durante la década de los noventa”, el cual “no estuvo acompañado por una normatividad clara sobre las condiciones de funcionamiento, los procedimientos de evaluación y sistemas efectivos de control y vigilancia, lo cual se ha visto reflejado en bajos niveles de pertinencia social y laboral”. Para enfrentar tal situación, la “revolución educativa” señala que “se ha venido implementando el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, el cual está conformado por tres mecanismos: i) acreditación de la calidad; ii) definición de estándares mínimos de calidad; y iii) los exámenes de calidad de la educación superior – ECAES”⁷¹.

En cuanto a la eficiencia, se señalan problemas similares a los de la educación básica y media: duplicidad de funciones,

⁷¹ *Ibid.*, p.6-7.

escasa coordinación y ausencia de un sistema de información unificado. La “revolución educativa” destaca de las universidades públicas que éstas “se encuentran lejos de los niveles de gestión y de eficacia deseables”; que su estructura de costos va “en detrimento de la inversión y de una adecuada operación, lo que afecta la calidad de la enseñanza” y pone en riesgo su viabilidad. A ello se agregaría una baja utilización de la capacidad instalada. De otra parte, se afirma que la función de supervisión y vigilancia y de aseguramiento de la calidad “no ha respondido a una política coherente, integral y de largo plazo”⁷². De lo anterior, la “revolución educativa” infiere “importantes distorsiones en los costos promedio por estudiante y en los aportes directos del gobierno”, para concluir en un dictamen similar al de la educación básica y media: no existe una relación entre el esfuerzo financiero y los resultados de las instituciones en términos de cobertura, calidad y eficiencia”⁷³.

Las políticas para la educación superior

Con fundamento en estos elementos de diagnóstico, la política en materia de educación superior en la “revolución educativa” comprende los siguientes lineamientos:

- a) Acceso con equidad
- b) Aseguramiento de la calidad
- c) Impulso a la investigación
- d) Concertación de Planes de Gestión y de Desempeño

La política de acceso con equidad

La revolución educativa fija como meta la creación —durante el cuatrienio de Uribe— de 400.000 nuevos cupos que se

⁷² Se enfatiza en el peso de los gastos personales y de las pensiones. *Ibid.*, p. 8.

⁷³ *Ibid.*

alcanzarían mediante la realización de tres programas: i) crédito; ii) modernización de la gestión de las universidades públicas; y iii) promoción de la educación técnica y tecnológica.

Con los *recursos de crédito*, que provienen del componente de "promoción de la equidad en el acceso" del préstamo de 200 millones de dólares contratado con el Banco Mundial en diciembre de 2002, se aspira a la creación de 100.000 nuevos cupos durante los próximos cinco años. Tales cupos se lograrían mediante el otorgamiento de créditos blandos "a estudiantes de bajos recursos y buen desempeño académico"⁷⁴.

Mediante la *racionalización de recursos y la modernización de la gestión de las universidades*, que se lograría gracias a "la concertación de Planes de Gestión y Desempeño", la "revolución educativa" "espera retener 80.000 estudiantes en el sistema educativo y generar 70.000 nuevos cupos en las instituciones de educación superior". En desarrollo de ese propósito, el "Ministerio de Educación Nacional reglamentará la asignación de recursos del presupuesto de la Nación a las instituciones de educación estatales de tal forma que a partir del año 2004 un porcentaje creciente del monto total de las transferencias será asignado con base en indicativos de desempeño por institución (destacado del autor)"⁷⁵.

A través de la *promoción de la educación técnica y tecnológica* se lograrían los 150.000 cupos restantes. Se trata en particular de la introducción de sistemas de crédito académicos y medidas propedéuticas que faciliten el tránsito de los estudiantes entre los diferentes niveles de la educación superior. De ahí resultarían 70.000 cupos. Los otros 80.000 cupos provendrían de estrategias de trabajo conjunto con el Sena, "incluyendo la

⁷⁴ El programa contempla la posibilidad de "financiar parcialmente la manutención de estudiantes de las instituciones estatales de educación superior" que requieran recursos para terminar sus estudios, después de haberlos iniciado en su ciudad o región. *Ibid.*, p. 11.

⁷⁵ *Ibid.*

posibilidad de integrar algunos de sus programas al sistema de educación superior”⁷⁶.

La política de mejoramiento de la calidad

Con el propósito de mejorar la calidad de la educación superior, la “revolución educativa” propone un conjunto de medidas para la definición de estándares, la formulación de planes de mejoramiento, el mejoramiento de la pertinencia, el aseguramiento de la calidad y el impulso a la investigación.

La definición de *estándares* se refiere al establecimiento de mínimos para el “registro calificado, de tal manera que cubra el 100% de los programas de pregrado”⁷⁷.

La formulación de *planes de mejoramiento* en las áreas académica, administrativa, en coordinación con el Ministerio de Educación, está concebida para las instituciones públicas de educación superior, con el propósito de mejorar integralmente su gestión y desempeño y garantizar la utilización óptima de sus recursos⁷⁸.

Por *pertinencia* de los programas de educación superior se entiende la capacidad de respuesta de los programas académicos (oferta educativa) frente a las demandas del mercado. La “revolución educativa” prevé, con los recursos de crédito del Banco Mundial correspondientes al componente para “fortalecimiento institucional”, la creación de un Observatorio Laboral para “monitorear, analizar y difundir información sobre el mercado laboral” y, a través del seguimiento a los egresados, “crear una base que facilite a las instituciones redireccionar sus programas y a los estudiantes la óptima selección de sus preferencias educativas”⁷⁹.

⁷⁶ *Ibid.*, p.11-12.

⁷⁷ *Ibid.*, p.12.

⁷⁸ *Ibid.*, p.13.

⁷⁹ *Ibid.*, p.14.

Para *asegurar la calidad*, la “revolución educativa” considera reforzar “el Sistema Nacional de Acreditación, el fomento y el ejercicio de la inspección y vigilancia”, a través de varios mecanismos: acreditación mínima obligatoria; acreditación voluntaria de alta calidad de programas e instituciones; aplicación obligatoria de los ECAES a todas las carreras; creación de programas conjuntos de doctorados entre universidades; fortalecimiento y creación de grupos y de centros de investigación⁸⁰.

Con el propósito de *fomentar la investigación* y con los recursos de crédito provistos por el Banco Mundial, se previó la financiación de programas de doctorado, la dotación con infraestructura y equipos adecuados, el fomento a la cooperación nacional e internacional y la cofinanciación de proyectos de investigación para grupos y centros de investigación y desarrollo tecnológico⁸¹.

La política de mejoramiento de la eficiencia

Para el *mejoramiento de la eficiencia*, la “revolución educativa” comprende medidas tendientes a la *modernización institucional* del Ministerio de Educación. En ese sentido está contemplada una reconfiguración de la oferta educativa con base en la descentralización de las entidades adscritas que imparten educación media, técnica y tecnológica hacia los entes territoriales o su reconversión para que puedan convertirse en “entes universitarios autónomos”. Así mismo, se brindará apoyo para que los institutos que prestan servicios especializados —y que no son competencia del ministerio— se conviertan en corporaciones o fundaciones⁸².

⁸⁰ *Ibid.*, p. 15.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Por modernización se entiende la focalización y el aumento en la cobertura de la política de crédito.

De otra parte, a través del crédito del Banco Mundial, se “apoyará el monitoreo y seguimiento institucional del sector”, y se impulsarán algunas reformas institucionales para la modernización del Ictex, la transformación del Icfes en un sistema nacional de pruebas, el traslado de funciones de inspección y vigilancia al ministerio de Educación⁸³ y el fomento en el ministerio y Colciencias. Se fortalecerán las funciones de fomento de la calidad por parte del ministerio, así como el impulso a programas de mejoramiento y de buen uso de los recursos⁸⁴.

La “revolución educativa” prevé la *concertación de planes de gestión y desempeño* con las instituciones públicas de educación superior para aumentar la eficiencia administrativa y la eficiencia académica. Por la primera, se entiende la definición conjunta del “tamaño óptimo de la planta de cargos de acuerdo al tamaño y la complejidad de la institución”⁸⁵. Por la segunda, la optimización de la capacidad de atención de cada institución y el fomento a la investigación científica y tecnológica⁸⁶; adicionalmente “el desarrollo de estrategias para reducir la deserción y garantizar la óptima utilización de la capacidad instalada”.

El mejoramiento de la eficiencia en el uso de los recursos comprende adicionalmente el desarrollo de estrategias de integración institucional a través de convenios y el apoyo a la creación de confederaciones de universidades en las distintas regiones (para facilitar la circulación de estudiantes y profesores,

⁸³ Entre tanto se ha creado el Viceministerio para la Educación Superior

⁸⁴ *RE*, Ob. cit., pp. 15-16.

⁸⁵ El indicador de referencia para tal definición es “la relación de personal administrativo por docente y por estudiante”. *Ibid.*, p. 17.

⁸⁶ A través del ajuste de la carga académica e investigativa de los docentes de planta a los “estándares que se definan entre el Gobierno y las instituciones”, *Ibid.*, p.17.

las economías de escala y las fortalezas locales de cada universidad)⁸⁷.

La “revolución educativa” considera además reforzar el “Sistema Nacional de Información de Educación Superior”, “que permita a la comunidad conocer el estado de la educación y facilite el proceso de toma de decisiones en todos los niveles”⁸⁸.

La financiación de la educación superior en la “revolución educativa”

Las fuentes de financiación de la “revolución educativa” en materia de educación superior corresponden, *en primer lugar*, a las transferencias a las universidades públicas, según el mandato constitucional y legal sobre la materia. Según lo establecido en la Ley 30 de 1992, tales recursos deben incrementarse en proporción igual al índice de precios al consumidor causado el año inmediatamente anterior al de la presupuestación. La regla de distribución de los recursos transferidos a las universidades públicas fue modificada por la Ley del *Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado comunitario*, cuando señala en su artículo 98º. que “a partir de la vigencia de la presente Ley, se concertará y acordará con los Rectores de las Universidades Públicas, nacionales y territoriales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje del total de las transferencias. Dicho porcentaje no podrá exceder el 12%. El porcentaje restante se distribuirá conservando el esquema vigente”.

En segundo lugar, se encuentran los recursos propios generados por las instituciones públicas, que según diferentes

⁸⁷ *Ibid.*, p.17.

⁸⁸ El reporte de información “oportuna y veraz” le corresponde a las instituciones educativas, al Consejo Nacional de Acreditación y a la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados.

estudios han venido incrementando sensiblemente su participación dentro del total del presupuesto. Así por ejemplo, mientras que en 1985, ésta (los fondos nacionales) representaba más de las tres cuartas partes, en 1999 era menos de las dos terceras partes. El esfuerzo nacional ha sido remplazado principalmente por los aportes propios, cuya participación aumentó del 8% al 22% de los ingresos”⁸⁹

En tercer lugar, se encuentran los recursos provenientes del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, reformado en el artículo 101º. de la Ley del *Plan Nacional de Desarrollo*. En adelante, tales recursos que se destinaban exclusivamente para la financiación de la ESAP, serán compartidos para la financiación de programas de ampliación de la cobertura y calidad⁹⁰.

Por último, están los recursos del crédito contratado con el Banco Mundial en noviembre 22 de 2002 (Project ID:P074138) por 200 millones de dólares, cuyos desembolsos se realizarán durante los próximos seis años, como se aprecia en el cuadro 2.

Cuadro 2

Crédito Banco Mundial- Mejorando el acceso (Educación Superior)
Desembolsos estimados (millones de dólares)

Desembolso	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Anual	7.20	27.10	40.30	38.60	53.90	32.90
Acumulado	7.20	34.30	74.60	113.20	167.10	200.00

Fuente: World Bank (2002). *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$200 million to the Republic of Colombia for a higher education – improving access project*, Washington, D.C., p.2.

Aunque el crédito está concebido principalmente para ampliar la cobertura en educación superior, posee otros componentes para el apoyo a programas de doctorado y el fortalecimiento institucional, como se observa en el cuadro 3.

⁸⁹ Corpoeducación (2002), *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona y Fundación Antonio Restrepo Barco, Bogotá, D.C., p. 86.

⁹⁰ El artículo 101º. de la Ley del PND señala: “Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982. El numeral

La contra “revolución educativa”

Cuadro 3

Crédito Banco Mundial- Mejorando el acceso (Educación Superior)				
Componentes	Costos indicativos Mio. dólares	% sobre el total	Financiación del Banco Mio. Dólares	% financiación del Banco
A. Mejorar la equidad en el acceso a la educación superior	252.	14 87.6	176.92	88.5
1. Ayuda a estudiantes (Créditos – auxilios)	250.64			
2. Monitoreo y evaluación	1.50			
B. Apoyo a programas de doctorado	25.00	8.70	15.00	7.50
C. Fortalecimiento institucional	7.09	2.50	4.59	2.30
1. Programa de monitoreo al mercado laboral	3.00			
2. Mejoramiento la capacidad institucional para formular e implementar la política	2.90			
3. Mejoramiento y fortalecimiento del sistema de Gestión e información de la educación superior	1.19			
C. Gestión del proyecto	1.40	0.50	1.40	0.70
D. Refinanciación del proyecto	0.09	0.00	0.09	0.00
Costos totales del proyecto	285.72	99.30	198.00	99.00
Adelanto honorarios (<i>front-end fee</i>)	2.00	0.70	2.00	1.00
Financiación total requerida	287.72	100.00	200.00	100.00

Fuente: World Bank (2002). *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$200 million to the Republic of Colombia for a higher education – improving access project*, Washington, D.C., pp.11, 31-33. (Traducido por el autor)

La política de ampliación de la cobertura se concentra en el otorgamiento de créditos a los posibles beneficiados y dice estar orientada a compensar el acceso inequitativo que se presenta en las instituciones de educación superior, al favorecer principalmente a estudiantes de bajos ingresos. Según lo descrito en los acápite anteriores, es evidente que el soporte financiero de la política para la educación superior en la “revolución educativa” se encuentra en el crédito del Banco Mundial. Este recurso abastecerá principalmente la demanda por cupos en instituciones privadas de educación superior. La “revolución educativa” no

3 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, quedará así: 3. El medio por ciento (1/2%) será destinado para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y la financiación de los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional”.

prevé recursos adicionales para las universidades públicas, distintos a lo existentes por mandato legal. El gobierno de Uribe Vélez afectará más bien las condiciones actuales de su financiamiento no sólo por el ya comentado cambio en la fórmula de asignación para una porción de los recursos transferidos, sino por el recorte incorporado en el punto 14 del referendo. Si éste se aprobara, según la Dirección General del Presupuesto, solamente en el período 2003-2004 se dejarían de transferir 175.000 millones de pesos a las universidades públicas, como se aprecia en cuadro 4.

Cuadro 4

Ahorros punto 14 del referendo- PGN 2003-2004
(\$ miles de millones)

Concepto	Valor un punto 2001 (1)	Ahorro			
		2003 IPC 5,5% (2)	2004 IPC 4,5% (3)	2005 Acumulado (4)=(2+3)	Periodo 2003-2004 (5)=(2+4)
Gastos de personal	42	208	187	395	603
Gastos generales	20	99	89	187	286
Transferencias		432	347	779	1.211
Universidades	12	60	54	115	175
Pensiones	53	372	293	664	1.036
Total		738	623	1.361	2.100

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional (2003). *Efecto Fiscal de los puntos 8, 9, 10 y 14 del Referendo*, Febrero 21 (mimeo).

Capítulo quinto

**La contra
"revolución educativa"**

Elementos para un entendimiento crítico de la “revolución educativa”

Inicialmente resulta conveniente discutir la caracterización de la política educativa de la administración de Álvaro Uribe Vélez como una “revolución”. Este concepto sugiere que se está en presencia de una transformación radical, de un cambio rápido y profundo de las estructuras y las instituciones que han regido el sector educativo del país. Si se juzga por los contenidos y las orientaciones de las políticas de la “revolución educativa”, así como por los programas y proyectos expuestos en los capítulos anteriores, se puede afirmar —sin duda alguna— que antes que una situación de ruptura radical, lo que se aprecia es una continuación y una profundización de los diseños y de las ejecutorias de política educativa del último lustro. La “revolución educativa” adopta y acentúa la tendencia a la mercantilización y a la privatización, que de manera esencial ha caracterizado los procesos de reforma educativa del último período, especialmente durante la administración Pastrana. La “revolución educativa” da cuenta de la decisión política del Estado por proseguir la construcción de un “mercado local de productos educativos”, abastecido fundamentalmente con dineros públicos, el cual —en consonancia con las tendencias del capitalismo transnacionalizado— ha de articularse con el proyecto de formación de un mercado mundial de la educación.

Desde esa perspectiva, la política educativa de la administración Uribe Vélez puede ser definida más bien como una *contrarrevolución educativa*. Aunque a primera vista el término pareciera inadecuado, por cuanto en Colombia jamás se ha presentado la situación de una “revolución educativa”, que fuera objeto actualmente de una política de desestabilización o de ruptura en su contra, aquí se utiliza, por un lado, para resaltar que se trata de una política de derechas, neoconservadora, parte

integral del proyecto neoliberal de constitución política del mercado total. El carácter de contrarrevolución resulta de su propósito último por subsumir la educación pública a la lógica mercantil capitalista y organizarla como otro negocio rentable. Del otro, para indicar que el uso del término “revolución educativa” es meramente demagógico y hace parte de la producción de un discurso con el que se busca ocultar el contenido retrógrado y antisocial de la política del “Estado comunitario”.

Como se aprecia, a una caracterización ideológico política, la “revolución educativa”, se le ha opuesto otra, la “contrarrevolución educativa”. Aquí se trata de mostrar sin temores, que nos hallamos en otro campo de la confrontación social y de la lucha de clases, escenificado en este caso en el plano intelectual.

Más allá de este debate ideológico, cabe la pregunta por la naturaleza y los alcances de la “revolución educativa” como política. En ese aspecto, además de controvertir el término “revolución”, algunos autores señalan que se está frente a una visión determinista económica, “una reedición de esa mirada administrativista y economicista de la educación, cuyo principal propósito es demostrar que el gran problema de la educación es de administración y de gestión”⁹¹. Socolpe señala con agudeza que no sólo no es revolución, “tampoco es educativa; su tono es claramente economicista (ni la pedagogía ni tan siquiera “lo pedagógico” merecen ser nombrados al menos una vez en dicho plan [el PND])⁹²”.

Esta valoración global de una política educativa circunscrita y sujeta a las definiciones económicas, adquiere mayor fuerza

⁹¹ Abel Rodríguez (2003), “La Revolución Educativa: de las promesas a las realidades”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, No. 62, Bogotá, D.C., p. 13.

⁹² Socolpe (2003). “La “Revolución Educativa uribista”: más de lo mismo”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, No. 62, Bogotá, D.C., p. 23.

con la tesis de la *financiarización de la educación*⁹³. Con ésta se quiere mostrar que las definiciones esenciales sobre la orientación y los contenidos fundamentales de la política educativa se encuentran subordinados al problema del endeudamiento público y su creciente servicio, el cual genera una transferencia ascendente de recursos del presupuesto hacia los circuitos privados del capital dinero. De paso, se pone en evidencia que los diseños de política no ocurren en el espacio nacional estatal, sino en las instituciones de regulación supranacional, el FMI y el Banco Mundial, especialmente.

La experiencia colombiana parece ser suficientemente ilustrativa en ese aspecto. En la trasescena de la tendencia a la privatización y la mercantilización se encuentra la cuestión de la “eficiencia” del gasto educativo. En nombre de ésta, se ha emprendido una profunda reforma estructural de tipo neoliberal, que ha tenido como eje la flexibilización y la restricción del presupuesto educativo, según se mostró en el capítulo dos, en el marco de una política general de “ajuste fiscal”, cuyo fin último — aunque se diga lo contrario— es el pago del servicio de la deuda. A ello, como se verá más adelante, se le adiciona el costo creciente de la intensificación de la guerra contrainsurgente.

Esta caracterización inicial de la “revolución educativa” adquiere mayor significado cuando se considera el concepto de educación, que subyace al diseño de la política. En una curiosa síntesis de neoliberalismo y ciertas concepciones liberales (¿sociales?) hoy en boga, la educación es vista en una doble dimensión. Por una parte, atada a la tendencia del mercado, esto es, a las demandas o requerimientos que éste impone; por la otra, como un bien meritorio que los individuos deben poseer

⁹³ El planteamiento se lo he escuchado al profesor Daniel Libreros Caicedo, un estudioso de la política educativa, en varios eventos en los que hemos coincidido.

para desarrollar su capacidad humana y desempeñarse socialmente⁹⁴.

Un enfoque de ese alcance, permite concebir un tipo de educación que haga énfasis en las dotaciones iniciales que debe poseer un individuo para ingresar al mercado⁹⁵, esto es, sus habilidades y destrezas, al tiempo que sitúa el propósito de la política en términos de justicia y equidad, de unas condiciones de acceso que contribuyan a superar las situaciones desiguales. Traducido ello en lineamientos de política, como en la "revolución educativa", significa aumentar la cobertura y mejorar la calidad, en cuanto dotación con unas determinadas competencias básicas y ciudadanas. Dado que la falta de educación explicaría la situación de inequidad y pobreza, tendría plena justificación una política que focalizase los esfuerzos y los recursos dentro de los más pobres de los pobres, esto es, lo que en la experiencia colombiana se conoce como la *sisbenización* de la política pública.

Si bien es cierto que la falta de educación se constituye en un factor de inequidad en la sociedad, en este punto debe señalarse que lo que explica de manera esencial la inequidad o la persistencia de la desigualdad o la pobreza son las relaciones sociales basadas en la concentración y la centralización de la propiedad, la riqueza y el ingreso. Aunque es deseable para una sociedad mejorar sus niveles educativos, ello resulta un propósito insuficiente cuando no se acompaña de una transformación sustancial en las relaciones de propiedad. En realidad, son estas

⁹⁴ El saber no se concibe "más que en su dimensión de herramienta, como instrumento de éxito social, de capital individual para acrecentar sus rentas futuras". Cristian Laval y Louis Weber (2003), "La escuela-empresa productora de capital humano", en *Le Monde Diplomatique*, Edición Colombia, No. 15, agosto, p.14.

⁹⁵ Un mercado por cierto cada vez más flexible y con requerimientos de mano de obra barata.

relaciones las que se constituyen en factor explicativo de la inequidad, la desigualdad y la pobreza y en la exclusión de importantes sectores sociales de una educación pública universal, gratuita y con calidad. Lo contrario es otorgarle a la educación una capacidad de transformación de la situación social del individuo, que no tiene ni puede tener. La crisis capitalista muestra con recurrencia sociedades con altos niveles educativos, pero empobrecidas. El reciente caso argentino es, por ejemplo, suficientemente ilustrativo.

El concepto de educación que posee la “revolución educativa” se inscribe dentro de las teorías de la pobreza que hoy promueve y difunde el Banco Mundial en los países de la periferia capitalista. En términos políticos ello significa desligar la situación de pobreza del modo de producción y mostrar que no es éste el que la determina en primera instancia. La política educativa deviene, en ese sentido, en discurso demagógico contra la inequidad y la desigualdad.

Este entendimiento de la educación en la “revolución educativa” (economicista y de mercado), lleva a que nos hallemos en presencia de un diagnóstico muy pobre sobre la situación de la educación en Colombia y de un diseño de política, concebido igualmente como respuesta a esa visión estrecha. Por ello, una y otra cosa se circunscriben a *la cobertura, la calidad y la eficiencia*, una especie de “Santísima Trinidad” de la política educativa. Con razón señala Socolpe que “la educación de los colombianos, ese complejo proceso de acercamiento a los saberes, de construcción de subjetividades, de construcción de relaciones sociales, es visto sólo desde la restringida perspectiva de la eficiencia, la gestión, la evaluación y el seguimiento de programas, todo ello con fundamento en una reducida información del “sector” convertida en cifras y procesada estadísticamente (...). De paso, se hecha por la borda el conocimiento pedagógico construido en

el país en la últimas décadas y se desconocen otras perspectivas y posibilidades para comprender más y mejor la educación, la escuela y el maestro"⁹⁶.

Ese estrecho enfoque es útil, no obstante, para develar "lo invisible" de una política en la que el manejo de la educación se muestra en manos del país (ver esquema 1 al final del capítulo), cuando "con sólo algunas pocas variantes, se formula una misma línea estratégica y una misma "vulgata"⁹⁷, que se aplican poco a poco, en la mayoría de los países, con los mismos argumentos, los mismos esquemas de pensamiento, las mismas "evidencias", y esto con la participación activa de los gobiernos nacionales"⁹⁸. Con la "revolución educativa" no se está pues frente a una política que responde a la lógica de lo nacional estatal. Sus lineamientos y orientaciones se encuentran perfectamente inscritos dentro de un concepto de política del orden transnacional, aunque no se revele como tal.

Masificación de la cobertura y deterioro de la calidad

La política de cobertura de la revolución educativa se soporta en una profundización de la estrategia neoliberal para la educación pública. De una parte, se trata de cerrar el ciclo de reformas mediante la aplicación plena de la normatividad y la consecuente precarización del trabajo docente. Según se reconoce en la revolución educativa, al realizar el diagnóstico del sector educativo, algunos de los logros en materia de cobertura se han hecho en detrimento de la calidad⁹⁹. El

⁹⁶ Socolpe (2003). "La 'Revolución Educativa uribista' más de lo mismo", en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, No. 62, Bogotá, D.C., p. 23.

⁹⁷ Por parte de organismos supranacionales de regulación o de "programas especiales" de éstos.

⁹⁸ Cristian Laval ..., Ob. cit., p.14.

⁹⁹ RE, p.1.

gobierno de Uribe Vélez no será la excepción. El afán de resultados en materia de cobertura, si bien mostrará —con alta probabilidad indicadores favorables— afectará sensiblemente las condiciones de la educación pública en el país. En escrito reciente, Francisco Cajiao, señala al comentar un informe de la Fundación Restrepo Barco, que según “los datos que arroja este estudio, las políticas del cuatrienio anterior fueron completamente inútiles, si es que no fueron perjudiciales” y que esta situación continuará (como lo pretende la “revolución educativa”) “si se insiste en aumentar cada vez más el número de niños por aula, dispersar la gestión de las instituciones con directores a distancia y otras decisiones que en papel suman bien pero que en la cotidianidad de las escuelas no mejoran nada”¹⁰⁰.

Y de eso se trata justamente cuando el aumento de cobertura se basa en la reorganización institucional y en el uso “más eficiente” de los recursos, esto es, en la aplicación a fondo de la Ley 715 de 2001. La fijación del parámetro “número de estudiantes por profesor” en 22 para las áreas rurales y 32 para las áreas urbanas, así como del parámetro “número de profesores por aula”, ha traído como consecuencia resultados favorables en los registros de cobertura (según el Ministerio de Educación ésta se incrementó en cerca de 480.000 nuevos cupos en el primer año del gobierno de Uribe Vélez); al mismo tiempo, no obstante, ha servido de argumento para el cierre o la “integración” de instituciones escolares y para el traslado de maestros. Con razón señala el CEID que “este promedio en las zonas rurales obliga a los estudiantes a la deserción, al desplazamiento a largas distancias o al cierre de las escuelas, y por lo tanto a la reducción del número de maestros o traslados. En las zonas urbanas genera hacinamiento, falta de aulas o asignación de

¹⁰⁰ Francisco Cajiao. “Políticas educativas. La marcha del cangrejo”, en *El Tiempo*, 14.08.2003.

cupos en lugares muy distantes del lugar de residencia. El caso de Bogotá, con cursos por encima de 45 estudiantes, es un factor negativo para el desarrollo de un proceso educativo con calidad”¹⁰¹.

Las cifras del Ministerio de Educación sobre los resultados de la “reorganización” del sector educativo son suficientemente elocuentes. Mientras en el 2001 había cerca de 53.000 colegios oficiales, con la integración quedaron 32.000”¹⁰². ¡En dos años se han cerrado en Colombia más de 20.000 colegios oficiales! Por ello, no es casual la situación, por ejemplo, del INEM de Pereira. En esta institución entraron en 2003, 1.100 estudiantes más al colegio, “pero al no contar con recursos adicionales sus nuevos alumnos están teniendo que tomar las clases sentados en el suelo”¹⁰³.

La política de cobertura de la revolución educativa conduce a la paradoja de más cupos con menos instituciones escolares públicas. Lo cual debe considerarse como un indicador de debilitamiento estratégico de la oferta educativa pública.

Tal debilitamiento se refuerza, además, con el hecho de que la disposición de nuevos recursos (provenientes del referendo) no se orientan al fortalecimiento del sector público sino a la promoción de un nuevo mercado para el sector privado, financiado –eso sí– con dineros públicos. La “revolución educativa” estimula, en ese aspecto, un concepto de educación como negocio, a la caza de los recursos dispuestos para financiar los subsidios a la demanda y la contratación de cupos, que según las metas establecidas,

¹⁰¹ Ceid-Fecode (2003). “Elementos de análisis sobre la jornada académica y laboral. A propósito de los decretos 1850 y 3020”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, No. 62, Bogotá, D.C., p. 45.

¹⁰² *El Tiempo*, 29.08.2003, p. 2-13.

¹⁰³ *Ibid.*

como se apreció en el capítulo tercero, deben alcanzar 640.000 nuevos cupos¹⁰⁴.

La política de estimular un mercado de la educación con dineros públicos ha alcanzado en Bogotá los mayores refinamientos con el ejemplo de los colegios en concesión. El gobierno local construye y dota el colegio con infraestructura moderna, luego lo entrega en concesión, y paga a sus administradores por estudiante efectivamente atendido. Esa práctica, pese a que se presenta como una actividad altruista por parte del colegio que apadrina, y sirve para que los “niños bien” conozcan a los niños pobres de las zonas marginales de la ciudad, en el fondo representa una forma de subsidio a la educación privada y una modalidad para posicionar la producción de discurso en favor de esta educación. Llama la atención que, ante la perspectiva de que todo nuevo colegio sea entregado en concesión y las concesiones se masifiquen, rectores de colegios privados alerten sobre la responsabilidad del Estado en la educación. Juan Carlos Bayona, rector del Gimnasio Moderno de Bogotá señala que “una profusión muy grande de colegios en concesión, correría el riesgo de no poder hacer los seguimientos correspondientes por parte de la Secretaría de Educación y quizás diluiría las responsabilidades del Estado en un asunto, que como la educación, es ineludible”.

Este asunto cobra importancia si se tiene en cuenta que una ciudad como Bogotá deberá atender los requerimientos por 378.489 nuevos cupos en los próximos 10 años, según el estudio “Marco de gasto de mediano plazo”, que formula dos escenarios sugestivos respecto de lo que pueden ser tendencias futuras de política

¹⁰⁴ “El subsidio a la demanda termina siendo un subsidio a la educación privada de más baja calidad, que no resuelve la segregación que los colegios privados de élite hacen de los niños y jóvenes pobres. Una crítica similar le cabe a la modalidad de educación contratada”. Abel Rodríguez, (2003) “La revolución...”, Ob. cit, p. 17.

educativa para lograr la meta señalada. Uno de construcción de nuevos colegios, que podrían terminar siendo nuevas concesiones. Otro, de otorgamiento de subsidios a la educación privada. "En el primero, el énfasis se haría en la construcción de colegios como estrategia para alcanzar la cobertura propuesta. En diez años, Bogotá debería pasar de 386 colegios oficiales a 615, como quien dice, se necesitarían 23 colegios nuevos en promedio por año (cada plantel cuesta alrededor de siete mil millones de pesos). En este escenario, los recursos para atención educativa pasarían de 1 billón 131 mil millones (que es lo que se requiere hoy en día) a un billón 753 mil millones (para el 2013). El segundo escenario plantea que la solución se encuentra en los subsidios en colegios privados, pero recalca que habría que darles incentivos a estas instituciones para que ubiquen colegios en zonas marginales, que es donde se concentra el déficit de cupos. Para cumplir con este escenario se necesita aumentar el gasto de 1 billón sesenta y siete mil millones a 1 billón 457 mil millones¹⁰⁵. Si se considera que los colegios del primer escenario pueden ser entregados en concesión, en ambos casos, a través de modalidades distintas, estaríamos en presencia de un reforzamiento de las tendencias de privatización de la educación pública.

Ahora bien, la política de aumento de cobertura si bien puede mostrar resultados favorables en el inmediato plazo, se constituye en demagógica si no se acompaña de medidas para incrementar la tasa de retención escolar¹⁰⁶. Los resultados de la administración Pastrana son contundentes en ese aspecto. En estudios realizados sobre la política educativa de ese gobierno, se ha mostrado que "mientras la política de racionalización generó

¹⁰⁵ *El Tiempo*, 20.09.2003, p. 2-12.

¹⁰⁶ En el plan se asevera que se adelantarían acciones en ese sentido en coordinación con otras instituciones del Estado a través de programas de "familias en acción", de restaurantes escolares y de transporte escolar. RE, Ob. cit., p. 10

cerca de 600.000 cupos al año, en ese mismo período desertaron de la escuela 650.000 niños, en el mejor de los casos. Es decir, que lo hecho no sirvió y, en cambio, es posible que la reorganización haya contribuido a acelerar el abandono escolar”¹⁰⁷.

Durante la administración Uribe tal tendencia sigue y probablemente se acentuará: “Cuando se tiran pedruscos desde un barranco no se sabe en qué cabeza caen. Ahora —señala Cajiao— ocurre lo mismo en muchas partes por la fusión de instituciones, el promedio forzado de alumnos por maestro, los traslados, los despidos y la cacería de niños para asegurar la existencia de las escuelas”. Estas medidas “no sólo no producen los resultados esperados, sino que son muy costosas y generan un malestar generalizado que afecta notoriamente la calidad y el clima escolar. Esto contribuye, a su vez, a reducir el interés por permanecer en la escuela porque a los problemas económicos de las familias y las situaciones de violencia y desplazamiento se añade la desmotivación y el ambiente perpetuo de inestabilidad de quienes deben estar día a día con los niños”¹⁰⁸.

En suma, poco se debe esperar en materia de cobertura educativa de un proyecto político que —por sus contenidos y orientaciones— acentuará las difíciles condiciones económicas de la población y agudizará el fenómeno de la violencia y el desplazamiento, es decir, que deteriorará las condiciones estructurales que de manera esencial estimulan la deserción escolar en Colombia, al tiempo que profundizará la estrategia de reorganización neoliberal del sector educativo, con sus negativos impactos sobre el “clima escolar”.

El planteamiento del director de la Unesco, Juan Carlos Tedesco, es suficientemente ilustrativo para lo que aquí se quiere

¹⁰⁷ Francisco Cajiao. “Políticas educativas. La marcha del cangrejo”, Ob. cit.

¹⁰⁸ *Ibid.*

formular: "Las políticas actuales se están agotando. Chile, por ejemplo, es modelo de cobertura, tiene programas de mejoramiento para la escuela y aún así la brecha entre pobres y ricos es cada vez más grande. ¿Qué le hace falta? Políticas de empleo, vivienda y salud, y no depender sólo de la política educativa". No basta con dar un cupo en la escuela. "No se le puede pedir a la educación que resuelva los problemas de un modelo económico excluyente, se necesitan programas sociales de empleo, vivienda, salud y nutrición que acaben con la brecha que hay entre ricos y pobres porque América Latina es la región más inequitativa del planeta¹⁰⁹".

Proyecto político pedagógico de control social y de privatización de la calidad

Como ya se señaló, la "revolución educativa" ha formulado el propósito de mejoramiento de la calidad de la educación básica y media. Aunque en sentido estricto no se conoce, en la perspectiva de la política educativa neoliberal criolla, una definición de lo que se entiende por calidad y ésta se ha convertido en un terminacho manido, que se utiliza sobre todo para justificar algunos lineamientos de política educativa, entre tanto es evidente que se ha consolidado una noción de la calidad vista desde la evaluación. Socolpe señala que la revolución educativa contiene "una concepción de calidad centrada en la evaluación masiva y la estandarización"¹¹⁰. En ese aspecto coincide con Rodríguez, para quien "la evaluación continúa siendo la gran estrategia de la política oficial para atacar los problemas de calidad"¹¹¹.

¹⁰⁹ "Los niños necesitan más que un cupo", entrevista con Juan Carlos Tedesco, en *El Tiempo*, 31.08.2003, p. 3-15

¹¹⁰ Colectivo Sociedad Colombiana de Pedagogía (2003), "La revolución educativa" ..., Ob. cit., p. 25.

¹¹¹ Abel Rodríguez (2003), "La revolución educativa...", Ob. cit., p. 15.

Con fundamento en el establecimiento de unos estándares curriculares, que suponen un enfoque de la educación como proceso de producción que puede ser normatizado¹¹², en el sentido de la fijación de “normas técnicas”, se procede a la definición de unas competencias, entendidas como habilidades y destrezas, que debe poseer todo estudiante. Calidad en la educación, desde esa perspectiva, significa garantía de dotación con las competencias necesarias para trabajar y vivir en sociedad. Las competencias son básicas y ciudadanas; en lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales. La medida de esas competencias la dan las evaluaciones, las “pruebas objetivas”, que en la “revolución educativa” son pruebas censales. De los resultados que éstas arrojen se derivan consecuencias para el diseño de “planes de mejoramiento” en las instituciones educativas, pero también para la evaluación del desempeño de los maestros y de los directivos docentes.

De lo anterior surgen varios problemas que están hoy en el centro de la discusión sobre la política educativa. El primero hace referencia al significado y los alcances de la definición de estándares curriculares. Como bien lo señala Vasco, “los estándares buscan uniformidad. Al que no le guste la uniformidad, no le gustan los estándares”¹¹³. Al basarse en la homogeneización, la definición de estándares es vista como una doble amenaza: para las posibilidades de proyectos pedagógicos contruidos desde la escuela, con el concurso de la comunidad

¹¹² Se han abierto paso las visiones que consideran que “la calidad de la educación también se debe medir como la de los tubos: fijando estándares. No es nada fácil extender los estándares para los pesos y medidas o para la producción de partes a la educación”. Y agrega, concediendo a esta tesis, “pero también es claro que hablar en abstracto de calidad de la educación se suele quedar en palabrería”. Carlos Eduardo Vasco (2003), “Objetivos específicos, indicadores de logros y competencias: ¿y ahora estándares?”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, No. 62, Bogotá, D.C., p. 39.

¹¹³ *Ibid.*, p. 35.

educativa, y para las posibilidades de una educación que dé cuenta de nuestra diversidad étnica y cultural. Desde esa perspectiva, la estandarización representa el fin de la autonomía escolar, pues le impone a las instituciones educativas unas condiciones marco que predeterminan su quehacer.

Pero más allá de ello, una preocupación central está hoy en la definición de estándares en el contexto de construcción de un proyecto de Estado burocrático autoritario. Una "expertocracia", contratista del Estado, parece estar tomando las decisiones en este campo, a espaldas de la comunidad educativa¹¹⁴. El autoritarismo se entroniza de esa forma en definiciones de política educativa de la mayor trascendencia, "el saber (es) despojado de su objeto formativo; la pedagogía, reducida cada vez más a una relación instructorista y homogeneizante hacia un currículo único, cuya meta es responder a cierto tipo de visiones como la educación por competencias y la enseñanza según "Normas Técnicas Curriculares"¹¹⁵".

En una perspectiva de análisis de la educación como instrumento de control social, la estandarización que pretende la "revolución educativa" se torna aún más inquietante.

Ahora bien, si las evaluaciones censales se realizan con base en los currículos estandarizados, surge la pregunta por el tipo de información que producen las pruebas y por las decisiones a que conducen sus resultados. Para Socolpe, "la apuesta por las pruebas objetivas nos ubica en una política educativa de vieja data y también en una forma de conocimiento que redime la verdad, lo unilateral, lo universal, los dogmas a nombre de la ciencia, el paradigma psicométrico, el tecnicismo (...)"¹¹⁶. La

¹¹⁴ Vasco señala la necesidad de "adelantar serios debates regionales y nacionales sobre aquellos estándares o criterios básicos de calidad en matemáticas, en lenguaje, en ciencias naturales y sociales, en los que todos podamos estar de acuerdo", *Ibid.*, p. 40.

¹¹⁵ Ceid-Fecode (2003), "Elementos de análisis...", Ob. cit., p. 43-44.

¹¹⁶ Socolpe (2003), Ob. cit, p. 25.

revolución educativa "no le apuesta a la producción de información diversa sobre la escuela, las prácticas pedagógicas, los sujetos implicados en el acontecimiento pedagógico y los respectivos contextos en que tales relaciones y prácticas cobran vida y sentido"¹¹⁷.

En ese terreno, se genera una "cultura de la evaluación", en la que la preparación para el examen de competencias se constituye en lo central del quehacer de la escuela. Por esa vía se avanza hacia su desnaturalización. La anulación de más de 100.000 pruebas por presunto fraude académico en las pruebas censales realizadas recientemente (en 2003), es un indicador de lo que ya está pasando. Rectores, maestros y estudiantes, todos a una, hicieron los exámenes para garantizar una buena nota. Ésta es útil para la evaluación del directivo docente y del maestro y facilita el acceso a recursos adicionales para la institución escolar por calidad. A lo anterior se suma "el peligro de que las áreas que no van a tener estándares ni van a ser evaluadas por las pruebas censales y de Estado, como la educación artística, la educación ética y moral, la educación religiosa, la educación en tecnología y la educación física, desaparezcan de los currículos y de las preocupaciones de directivos y docentes ante la presión de obtener puntajes cada vez más altos en las áreas que si van a evaluarse"¹¹⁸.

Se está pues en la "revolución educativa" en presencia de una concepción de la calidad bastante problemática, que en todo caso, en la perspectiva de un proyecto de mercantilización de la educación, resulta sumamente favorable, en cuanto otorga atributos cuantificables, útiles para el consumidor del "producto educativo". Por las condiciones en las que se desempeña la educación pública estatal, se tratará de atributos mínimos. Pues

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 23.

¹¹⁸ Carlos Eduardo Vasco, *Ob. cit.*, p.40.

quien quiera calidad tiene que pagarla. También la calidad ha estado y seguirá, por lo pronto, privatizada en el país.

Así por ejemplo, para la fijación de tarifas académicas en la educación privada, se ha armado un modelo con 66 variables (20 de recursos físicos y 44 de desarrollo de procesos) y se han establecido tres niveles de puntuación, que dan origen a tres regímenes: "uno de control, donde estarán los que no alcancen ni siquiera el puntaje mínimo y no podrán hacer aumentos; otro de libertad vigilada, en el que habrá un piso y un techo y al que entrarán la mayoría de los privados; y el máximo o de libertad regulada, que les permitirá, a los centros educativos que entren en él fijar sus propias tarifas". De esa forma queda establecido un método para regular los cobros de las instituciones educativas privadas, muchas de las cuales se han quejado en forma constante, de que el aumento que les fijan cada año no es suficiente para financiar las inversiones que hacen para mejorar la calidad educativa. "Infortunadamente, el tema de la calidad está ligado al de los costos"¹¹⁹.

Eficiencia como afianzamiento de las reformas neoliberales

Todas las medidas comprendidas en la "revolución educativa" están atravesadas por el discurso en torno a la eficiencia. Por ésta se comprende, el logro de las metas de cobertura y calidad, en "medio de las restricciones financieras de la nación". La eficiencia se refiere a la optimización y la racionalización en el uso de los recursos, así como a la clara precisión de las competencias administrativas de los niveles nacional y territorial. Por ello, se encuentra asociada con los procesos de definición de plantas docentes y administrativas, a la concentración del Ministerio de Educación en las tareas de diseño y dirección de los lineamientos generales de política, y de los entes territoriales y las instituciones

¹¹⁹ *El Tiempo*, 12.09.2003 p.1-4.

educativas en la ejecución de la política. En ese sentido, los arreglos institucionales de administración de la política son propios de una descentralización autoritaria. El gobierno decide centralmente y los demás ejecutan.

Situación de los maestros y cinismo neoliberal

Los procesos de reestructuración del sector educativo han tenido profundas repercusiones sobre los maestros. El estado de ánimo no es el mejor. Al fin y al cabo, pese a enfrentar con valentía la política educativa en el gobierno de Pastrana Arango, se sufrió una derrota que, como todas las derrotas en política, produce efectos desmoralizadores y desmovilizadores en el movimiento. Mientras éste se reconstruye y restablece la confianza y la seguridad en torno a un proyecto de educación pública democrática y emancipatoria pasará algún tiempo. Pese al despliegue de múltiples dispositivos de disciplinamiento, que sobre todo atacan las condiciones de vida y de trabajo de los docentes, se aprecian importantes expresiones de resistencia activa en un terreno que es el terreno de los maestros: el debate pedagógico.

Luego de un relativo encantamiento de algunos sectores del magisterio con las competencias básicas y ciudadanas, se ha entendido la conveniencia de considerarlas en el contexto general de la política educativa, convertidas –aunque en sí mismas no lo sean– en instrumento de la política neoliberal de mercantilización y de privatización de la educación.

El debate puesto en ese terreno resulta sumamente útil para confrontar el cinismo neoliberal, que ve en el docente un agente extraño a la política educativa, o si lo aprecia, lo considera un factor de resistencia, “conservador”, renuente al cambio. Ello resulta de mayor trascendencia cuando se considera que la reestructuración ha transformado radicalmente las condiciones

del trabajo docente¹²⁰. "Todas (las) nuevas condiciones de la planta de docentes, traslados, recargo de trabajo, hacinamiento de estudiantes por grupo, fusión de escuelas y colegios, modifica de hecho los PEI, acaba los grupos y las comunidades académicas organizadas por áreas, en innovaciones e investigaciones; anula los procesos cualificados grupales y los sitúa en un punto inercial. El gran potencial de los educadores colombianos se ignora o se desconoce, para darle curso a una política por competencias", señala al respecto el Ceid-Fecode¹²¹.

Para la Ministra de Educación, empero, se trata de "muchos cambios que no son muy distintos de los que afronta toda la sociedad, en un siglo de exigencias distintas y en medio de una crisis económica". A los maestros se les ha planteado "trabajar ocho horas diarias como a toda la gente. De las 40 que tienen a la semana, 22 las dedican a clases y el resto a prepararlas y a atender otras cosas". Y agrega, "creo que tienen que organizarse mejor¹²²".

Semejante sensibilidad humana es la que explica por qué expertos como Francisco Cajiao, fuerte crítico del magisterio en otros tiempos, interpelan hoy la política educativa y su desconocimiento de los maestros. En un contexto de recientes evaluaciones de los logros de la política educativa, cuestiona informes que "hablan de los progresos relativos en cobertura, de las variaciones del gasto, de los retrocesos en la capacidad del sistema para retener a los estudiantes y de los esfuerzos realizados en el mejoramiento de la calidad. Pero en ninguno de ellos se habla de

¹²⁰ Marco Raúl Mejía, desde una perspectiva más bien regulacionista, habla de la llegada del toyotismo a la educación. Véase "Colombia y sus nuevas políticas educativas. Remedios que enferman", en *Le Monde Diplomatique*, Edición Colombia, No. 15, agosto, 2003.

¹²¹ Ceid-Fecode, Ob. Cit., p.48.

¹²² *El Tiempo*, 21.09.2003, p. 3-5.

los maestros como grupo humano sometido a innumerables presiones y cambios en un país distante de parecerse al paraíso terrenal" (...) "Hay miles de profesionales de la educación que sin duda tienen cosas que decir sobre las razones por las cuales los niños dejan las escuelas o tienen dificultades para aprender...pero no son protagonistas en los foros de expertos que con mucha propiedad hablan de cifras indicadores". (...) "La educación como proceso fundamental de desarrollo humano tiene que partir de lo humano y esto es justamente lo que por el momento está ausente. No es raro, entonces, que haya un profundo malestar entre aquellos a quienes confiamos la construcción de un país mejor"¹²³.

La educación superior bajo los designios del Banco Mundial¹²⁴

Según Holm-Nielsen y otros funcionarios del Banco Mundial, la "Estrategia para la Educación Terciaria en la región de América Latina y el Caribe se centra en dos aspectos fundamentales: (i) crear un mercado para la educación terciaria y (ii) mejorar la capacidad de respuesta del sector público y su responsabilidad"¹²⁵. Las siguientes serían las líneas de acción específica de esa estrategia¹²⁶:

1- Formación de la capacidad institucional para sustentar mejoramientos en el diseño de la estructura legal, institucional y de políticas que rigen el sistema de educación terciaria.

¹²³ Francisco Cajiao (2003), "El factor humano en la educación", *El Tiempo*, 21.09.2003.

¹²⁴ Véase World Bank, Human Development Network (2002), *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.

¹²⁵ Lauritz Holm-Nielsen / Andreas Blom / Patricia García (2003), "Cómo procurar las capacidades necesarias para la economía del conocimiento. El Banco Mundial en la educación terciaria de América Latina y el Caribe", en *En breve*, No. 19, Banco Mundial, Washington, D.C., febrero, p. 2.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 2-3.

2.- Financiamiento de fórmulas basadas en la competitividad y el desempeño, aplicado principalmente a las instituciones públicas, para i) aumentar el nivel de matrícula en las áreas importantes de la educación, y ii) asegurar que la educación se oriente a las disciplinas que denoten un impacto social y que no sea impartida por proveedores privados (ciencias básicas).

3.- Mecanismos para asegurar la calidad ante la heterogeneidad del sistema, mediante el fomento de una "cultura" de la autoevaluación y el seguimiento y la garantía externa de la calidad. Se deben cumplir determinados estándares, proveer información al público sobre calidad y pertinencia. Así mismo, las instituciones nuevas deben cumplir con unos estándares mínimos.

4.- Observatorios del mercado laboral que ofrecen a la población en general, al sector comercial y a las instituciones públicas y privadas, información actual acerca de los patrones de oferta y demanda por capacidades de alto nivel. Estos observatorios sirven además para orientar la demanda hacia las oportunidades.

5.- Créditos educacionales para que los estudiantes puedan aprovechar las ofertas en educación. Este sistema de ayuda comprendería subsidios para los más pobres y créditos para los más ricos.

A lo anterior, en la visión del Banco se le adicionarían dos aspectos, con los que se completarían los lineamientos de política educativa en materia de educación superior¹²⁷:

a) "Sin iniciativas sólidas en el período preescolar, primario y secundario de la educación, no existirá base alguna para ampliar la educación terciaria".

b) "Sin una reforma económica generalizada que tenga como objetivo promover la estabilidad macroeconómica, el libre comercio, un entorno propicio para las inversiones y mercados

¹²⁷ *Ibid.*, p. 3

laborales efectivos, el valor económico de la educación terciaria pierde gran parte de su potencial”.

Como se aprecia, existe plena coincidencia entre las políticas del Banco Mundial y la política para la educación superior contenida en la “revolución educativa”, expuesta en el capítulo anterior. El enfoque del Banco es mercantilizador y concibe una política de educación superior plenamente articulada con las reformas estructurales de tipo neoliberal. La “revolución educativa” avanza en la organización de un mercado de la educación superior con estrategias que refuerzan las tendencias a la privatización de la educación superior pública. Así mismo, en la consolidación de una concepción de universidad cuya tarea principal se aprecia en la atención a los requerimientos del mercado y las demandas del sistema económico (ver esquema 2 al final del capítulo).

Las metas de cobertura establecidas en el plan refuerzan la idea de que, en materia de educación superior, tampoco estamos en presencia de una “revolución educativa”. Después de este cuatrienio presidencial, Colombia seguirá haciendo parte de los países con más baja cobertura en educación superior de América Latina. La política de cobertura en este nivel de educación replica el esquema de la política para la educación básica y media. Los previsibles aumentos en las instituciones de educación superior públicas ocurrirán con fundamento en un incremento del indicador simple “número de estudiantes por profesor”. La presión a la masificación, con el chantaje de la “rendición de cuentas” a la sociedad, es fuerte¹²⁸. Un aumento de la cobertura sin recursos

¹²⁸ La noción de “rendición de cuentas” (*accountability*) hace parte de la producción de un discurso neoliberal que cuestiona el destino de los recursos asignados para educación pública superior y su “eficiencia”, y demanda, en nombre de la sociedad, que se informe qué pasa con ellos. De manera perversa se sugiere que los presupuestos universitarios serían “cajas negras” de la administración pública.

adicionales termina afectando la calidad. De otra parte, es posible considerar aumentos de cobertura mediante la reducción de la duración de los programas académicos. Sólo que en esta perspectiva los resultados se aprecian a mediano plazo, con la terminación de estudios de la primera cohorte¹²⁹. En el mismo sentido se puede examinar el tránsito —en curso— al sistema de créditos académicos, pues redefine el concepto de semestre académico al identificarlo con un mínimo de créditos a cursar¹³⁰.

El fuerte de la "revolución educativa" en materia de cobertura, no obstante, se encuentra en el otorgamiento de créditos estudiantiles. En ese aspecto, los nuevos recursos para educación, contratados con el Banco Mundial, están destinados esencialmente a estimular un esquema de financiación basado en la demanda y, sobre todo, el mercado de la educación superior privada; por cierto, deprimido en razón de la crisis económica y el inusitado crecimiento de la oferta educativa privada después de la expedición de la Ley 30 de 1992¹³¹. En este punto, la decisión política es clara: se trata de consolidar el debilitamiento estratégico de la universidad pública, al tiempo que se otorgan estímulos —financiando parcialmente el mercado— a las instituciones privadas de educación superior. Esta política es coherente con la idea de que resulta menos costosa y más eficaz una política de aumento de cobertura en la que el Estado funge como una especie

¹²⁹ Si bien esta opción no está contemplada de manera explícita en la "revolución educativa", es válida su consideración al incorporar en el análisis tendencias de política.

¹³⁰ Su efecto en materia de cobertura puede ser calificado de contradictorio. En el corto plazo, puede contribuir a "mostrar" aumentos de cobertura; en el largo plazo, un estancamiento en la cobertura, dada una posible mayor permanencia del estudiante en la institución.

¹³¹ Entre 1993 y 1997 fueron creados 1.686 nuevos programas, de los cuales 1.167 (70%) en el sector privado. Un 50% de la oferta de cupos del sector privado no está siendo demandada. Corpoeducación (2002). "Situación...", Ob. cit., p. 78.

de banca de “segundo piso”, que otra, en la que estuviera obligado a disponer recursos adicionales de presupuesto.

La política de calidad posee los mismos rasgos de la política de calidad para la educación básica y media. Estandarización y evaluación por competencias, con miras a preparar las instituciones educativas para escenarios de competencia por los recursos y de comercio de servicios educativos¹³². La estandarización se impone a las instituciones en términos de mínimos a cumplir. La organización mercantil de la educación en Colombia provocó, como ya se dijo, el surgimiento de un inusitado número de instituciones y de programas que carecen de los recursos físicos y humanos para impartir una educación con calidad. Ese fue el efecto inmediato de la política neoliberal, que en diversos documentos, incluidos los de Banco Mundial, se caracteriza eufemísticamente con el término de heterogeneidad. Tal heterogeneidad, propia de la extensión del concepto de mercado a la educación, al tiempo que pone en evidencia las “imperfecciones” de la forma mercantil, demanda un mínimo de homogeneización. La mercancía educación, para ser comercializada, exige la posesión de unos atributos mínimos. La estandarización de la que habla la “revolución educativa” da cuenta del fracaso de la política de desregulación educativa impuesta a lo largo de la década anterior y de la sospechosa laxitud de la “supervigilancia y control” ejercida por el Estado; es una respuesta tardía a ella.

¹³² “La competencia universitaria se debe medir con estándares universales. La educación y el entrenamiento deben habilitar a la gente para competir con lo mejor del mundo, porque el mercado de trabajo es cada vez más universal tanto en lo económico, porque la producción y la demanda de bienes y servicios se ha globalizado, como en la investigación y creación de conocimiento, porque la comunidad científica está cada vez más interconectada. En esta economía, la ventaja competitiva la da el desarrollo de las habilidades, de tecnología de comunicaciones y de información. El único recurso estable de la ventaja competitiva es la gente. *Ibid.*, p.72.

Junto a la estandarización, se encuentran las políticas de autoevaluación y de acreditación de la calidad, que responden a lógicas de superación de los mínimos, y reproducen, en todo caso, la jerarquía institucional existente y la concentración de la calidad en unas pocas instituciones. Acreditar significa posicionar un producto educativo en el mercado con ciertos atributos de calidad; representa la posibilidad de hacer aumentar la demanda por ese producto; y la opción de que ese producto pueda sobrevivir en competencia. En el marco de políticas neoliberales se ha abierto paso un concepto de calidad ligado a la evaluación, en especial a la evaluación de competencias (en cuanto atributos para ser reconocidos en el mercado). A ello apuntan justamente los exámenes de calidad, ECAES que, como se apreció en el capítulo anterior, se aplicarán en todas las carreras. Los resultados que tenga una institución en esos exámenes le permitirán o no reconocimiento en el mercado. El sistema de evaluación deviene en instrumento de organización del mercado de la educación superior, en cuanto otorga información importante al consumidor respecto de la institución educativa que habrá de escoger.

Eso en teoría, pues la praxis del neoliberalismo no puede resolver lo que el discurso dice. La libre elección culmina o se limita según las posibilidades de ingreso del que consume. Por ello, en Colombia –por lo pronto– se mantendrá y reproducirá la segregación que caracteriza a la educación superior privada. De ahí, entre otras cosas, la importancia de la universidad pública, pues en ella la selección no ocurre en función del precio del servicio.

En materia de definiciones de una política de calidad en las universidades públicas, luego del interregno de la heteroevaluación, planteado por ejemplo, por la Universidad Nacional, en ejercicio de la autonomía universitaria y de su visión frente al sistema de educación superior, también se abre paso, al parecer, la cultura de la acreditación en la lógica anotada.

De otra parte, si se considera que en los procesos de reforma del Estado, las universidades públicas son de las pocas instituciones que aún no han sido sometidas plenamente a las políticas de ajuste neoliberal, deben esperarse procedimientos de reforma académica y administrativa para una utilización más “racional” y “eficiente” de los recursos. Como en el caso de la educación básica y media, tales reformas conducirán probablemente a una reducción drástica de las plantas administrativas y a una intensificación del trabajo de los profesores, con base en una redefinición de la jornada de trabajo, que al privilegiar la actividad docente puede castigar la labor investigativa. Dado que se considera una subutilización de las plantas físicas, los proyectos de universidad pública nocturna seguramente se intentarán generalizar¹³³. En el caso de la Universidad Nacional se sabe que hace parte de los proyectos del actual gobierno universitario, aunque sin información específica sobre su organización. También está considerada una recomposición territorial de las universidades públicas mediante convenios y “alianzas estratégicas”, en los que no se deben descartar fusiones de instituciones¹³⁴.

Los procesos de reforma también comprenden una concepción de estructura académica más flexible, que facilite la movilidad vertical (educación por ciclos), la movilidad horizontal (educación por créditos académicos) y la movilidad geográfica. Así mismo, que esté en condiciones de garantizar currículos que reduzcan la duración de las carreras y de los

¹³³ La Universidad Tecnológica de Pereira ya inició la jornada nocturna, con un predominio de docentes de hora cátedra y por contrato a término; su funcionamiento se asemeja a algunas universidades privadas. Tal jornada representa otra vía para la privatización de la universidad pública; para sus gestores tiene la ventaja de producir un impacto social (demagógico) de gran significación.

¹³⁴ Durante la administración Pastrana se habló, por ejemplo, de la Universidad del Caribe, como producto de la fusión de las universidades de la costa atlántica.

estudios posgraduales. Como se ve, se trata de operaciones de cirugía profunda, en las que predomina una concepción de economía de la educación superior consistente en la reducción del costo educativo unitario y la decisión política de preparar la universidad para escenarios de mercantilización y de competencia acentuada. Desde luego que una política de economía de los recursos de las universidades públicas y de búsqueda de su optimización no es problemática en sí misma; cuando ésta, no obstante, se inscribe dentro de un conjunto de políticas nacionales y transnacionales que pregonan el imperio de una relación mercantil extendida a la educación, merecen toda la crítica. Ésta pasa por develar que tras debates "académicos", están en curso, esencialmente, decisiones políticas para sacar adelante el proyecto neoliberal frente a la universidad pública.

La posibilidad de ese proyecto pasa por la redefinición del concepto de autonomía, que hasta ahora, usado de manera responsable, le había permitido a la universidad pública en general "sobrevivir" con un régimen especial, en un entorno de transformaciones estructurales neoliberales cuando menos hostiles. Se han logrado, en cierta medida, eludir las vicisitudes que trae consigo la desregulación económica y se ha impedido relativamente el sometimiento de la universidad pública a la política de ajuste fiscal. Las reformas del Consenso de Washington no han penetrado totalmente el tejido de la universidad pública.

Empero, al parecer ha llegado la hora de atacar el afianzamiento de la autonomía¹³⁵. Para ello resultan útiles los "discernimientos" de política en educación superior que hace el Banco

¹³⁵ Las reflexiones que aquí se hacen se refieren a la universidad pública en general; es probable que se pueda cuestionar su validez desde la óptica de alguna institución en particular.

Mundial cuando señala que uno de los problemas centrales de las universidades públicas radicaría en la *governabilidad* dentro de ellas. Tales problemas generalmente se asocian a los participación de la comunidad universitaria en la escogencia de sus autoridades. La participación y el ejercicio democrático son vistos como una inconveniente entronización de la política (o de la politiquería, diría Uribe Vélez) en la vida académica. En verdad, el problema consiste en que, en ocasiones, la participación y el procedimiento democrático pueden conducir a una cierta “autonomización” de la política universitaria respecto de la política del Estado en el gobierno de turno. Por ello, a mi juicio, no es casual, que el gobierno de Uribe Vélez se ha dado a la tarea de estimular la “toma” de los gobiernos universitarios, en ocasiones, con el apoyo de sectores de la propia comunidad universitaria¹³⁶. Tampoco lo es, que en nombre de la transparencia, de lucha contra la corrupción y la politiquería, se encuentren proyectos en curso para erradicar las modalidades de participación democrática de la comunidad universitaria en la escogencia de sus autoridades. “¡Todo el poder a los consejos superiores y a los rectores!”, parece ser la consigna de un proyecto de entronización de gobiernos universitarios autoritarios y de prácticas neoclientelistas en curso, que se encubre con un discurso “modernizador” y “academicista”.

Las profundas reformas administrativas y académicas que se avecinan, demandan el *unanimismo* al que está acostumbrado el gobierno. El control sobre los organismos de dirección colegiada, en todos sus niveles, se ha constituido en urgencia.

Como se ha podido apreciar, la política de la “revolución educativa” para la educación superior sigue la orientación de la política educativa en general: mercantilización y privatización. Ese enfoque se refuerza con el crédito contratado con el Banco

¹³⁶ Desde luego que el régimen legal de Ley 30 de 1992, respecto de los gobiernos superiores universitarios, ya garantizaba tal ingerencia.

Mundial¹³⁷. Los programas que se financiarán con este crédito corresponden con las líneas de acción aquí descritas.

La financiación: entre la demagogia y el endeudamiento

El examen de las fuentes de financiación de la “revolución educativa” permite señalar el carácter demagógico de éste componente del Plan Nacional de Desarrollo. Si de verdad existiera la decisión política para disponer nuevos recursos para el financiamiento de la educación pública, ello debería traducirse en una reforma al sistema general de participaciones (SGP) en el sentido de retornar al régimen anterior al Acto Legislativo 01 de 2001. Desde luego que ello no está en la mira del gobierno de Uribe Vélez, pues los nuevos ingresos que se están generando –por concepto de las sucesivas reformas tributarias– se destinan para financiar la expansión del gasto, que no es precisamente para rubros sociales.

En este punto debe recordarse que las transferencias a los entes territoriales fueron sometidas a la política de ajuste y disciplina fiscal impuesta por el FMI. En sectores neoliberales radicales, se señala incluso la inconveniencia del régimen que surgió con la reforma constitucional de 2001, pues se considera que –no obstante el drástico recorte al que fueron sometidas– las transferencias continúan indexadas y no contribuyen, por tanto, a un verdadero ajuste fiscal. Por esa razón, se encuentra un nuevo proyecto de acto legislativo en trámite que busca “flexibilizar” el gasto, en la medida que permite al gobierno modificar o reorientar leyes que decreten gasto público y rentas cedidas o asignadas. Por esta vía, se podría tocar recursos que llegan a los municipios y departamentos cuando el Ministerio

¹³⁷ Véase, World Bank (2002), *Project appraisal...* Ob. cit.

de Hacienda lo estime conveniente¹³⁸. En tiempos de guerra y de elevado endeudamiento resulta fácil imaginar hacia dónde se destinarían los recursos.

La demagogia del gobierno de Uribe Vélez se manifiesta en el “conejo” que se le quiere hacer a los entes territoriales con el pago del último doceavo de los recursos del SGP correspondientes a 2002, por un valor estimado de 1.2 billones de pesos. La plata aún está “envolada” y podría desencadenar una acción en lo contencioso administrativo de los entes territoriales contra la nación; mientras el litigio se resuelve se “arrastraría” un rezago que tendría que ser asumido por los primeros, por ejemplo, mediante un “ajuste territorial” más severo.

Los nuevos recursos que prevé la “revolución educativa” provendrían del referendo. Como se apreció en el capítulo tercero, este instrumento de la política de Uribe Vélez contiene al menos tres preguntas que pueden afectar directamente la educación pública. Las evidentes necesidades del sector educativo, originadas en la política de desfinanciación de la educación pública, pretenden ser ahora compensadas con medidas paliativas que poseen un carácter definitivamente demagógico. Así los recursos que generaría la continuación de la política neoliberal para privatizar el control fiscal en el orden territorial, se destinarían para educación y saneamiento básico. “Los \$48 mil millones que supuestamente se destinarían a educación, significan menos del 2% de los requerimientos de financiación para alcanzar cobertura universal en educación básica (2.5 billones a precios de 2001). Y sólo alcanzarían para 58.000 nuevos cupos, frente a más de 2.5 millones requeridos¹³⁹.”

Otro tanto ocurre con los recursos provenientes de regalías. Aquí la demagogia alcanza el cinismo, pues el ordenamiento

¹³⁸ *El Tiempo*, 8.09.2003, pp.1-18.

¹³⁹ *Caja de Herramientas*, Bogotá, septiembre de 2003, pp.16-17.

constitucional (Art. 361 de la CPN) y legal existente permite que la destinación de los recursos de las regalías que no son asignados a los departamentos, municipios y distritos, se pueda aplicar para educación y saneamiento básico, de acuerdo con la Ley 790 de 2002. "Esta Ley establece la destinación y los porcentajes de dichos recursos y pueden ser modificados cuando el gobierno presente un proyecto de ley para cambiarlos y darle especial dedicación a educación y saneamiento básico"¹⁴⁰. Si se estima que en 2002, los recursos de regalías ascenderían a 2.28 billones de pesos y que según la normatividad el 26.2% va para el Fondo Nacional de Regalías, es decir, cerca de 532 mil millones de pesos, de prosperar el referendo, habría más de 250.000 millones adicionales para educación¹⁴¹. Lo cual obviamente es bueno. Lo que aquí se cuestiona es el uso indebido de ese mecanismo de participación para ese caso específico; el hecho de que recursos nuevos para educación queden a merced del referendo, lo cual se constituye en la práctica en un chantaje, y la circunstancia de que, habiendo una salida favorable para el gobierno, tales recursos no se destinarían para fortalecer la educación pública, sino para el abastecimiento adicional del mercado educativo con recursos públicos que irían para financiar subsidios a la demanda y educación contratada.

La congelación de los sueldos de los servidores públicos durante 2003 y 2004, con asignaciones superiores a dos salarios mínimos legales, en presencia de un SGP que no se verá afectado, si bien no incide sobre el valor absoluto de las transferencias, sí genera un cambio en la estructura del costo educativo. Bajaría la participación del costo docente dentro del total del costo educativo y se haría posible una vieja aspiración de los estrategas neoliberales: los "ahorros" en costos docentes o mejor la

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 17.

¹⁴¹ *Ibid.*

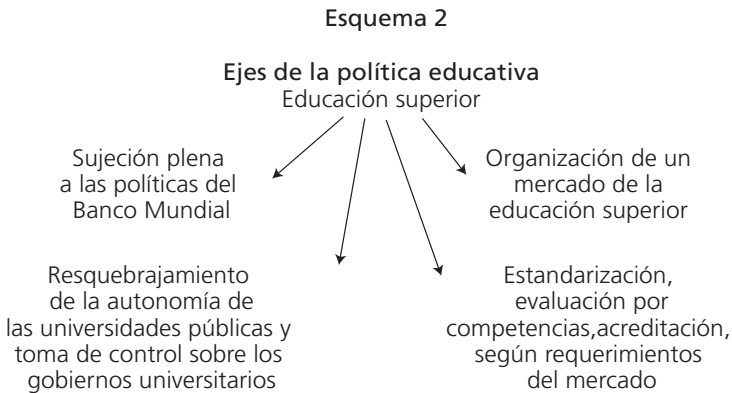
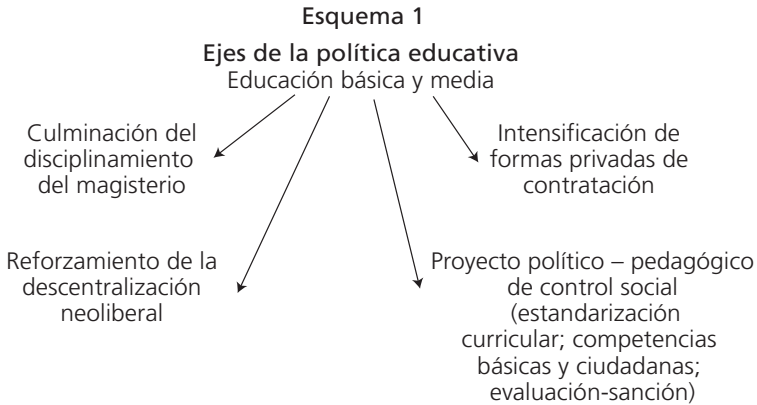
precarización de la remuneración de los maestros podrían destinarse para financiar costos por "calidad".

En suma, en materia de financiación de la educación básica y media los nuevos recursos son inciertos, pues se encuentran en función de los resultados del referendo de Uribe Vélez. De llegar, no serán suficientes para transformar el escenario actual de la financiación de la educación en Colombia. La presión por la generación creciente de recursos propios en los entes territoriales y en las instituciones educativas se acentuará, lo cual redundará inevitablemente en reformas tributarias territoriales.

En el caso de la educación superior, la política de desfinanciación de la universidad pública es protuberante. La marcha hacia la privatización es clara. Al no exceptuarse las transferencias a las universidades públicas en el artículo 14 del referendo, se dejarían de transferir 175.000 millones de pesos en 2003 y 2004¹⁴². La cifra puede ser mayor, pues solamente la Universidad Nacional de Colombia veía afectado su presupuesto en 103.000 millones de pesos en el primer año. Necesariamente ello obligaría a la mayor generación de recursos propios, lo cual acentúa la tendencia que se registra desde 1985. "La fuente más importante de financiación son los fondos nacionales, pero su participación ha sido decreciente. Mientras que en 1985 ésta representaba más de las tres cuartas partes, en 1999 era menos de dos terceras partes. El esfuerzo nacional ha sido remplazado principalmente por los aportes propios, cuya participación aumentó del 8% al 22%¹⁴³". El tránsito hacia el sistema de

¹⁴² Sin esperar a los resultados del referendo, el proyecto de presupuesto para 2004 ya contempla una reducción en términos reales del presupuesto para las universidades públicas. El actual rector de la Universidad Nacional de Colombia confía en que el presidente Uribe prometió estudiar la situación para que esa institución no se vea afectada. Véase, *UN Periódico*, Editorial, 21.09.2003.

¹⁴³ Corpoeeducación (2002), *Situación de la educación...*, Ob. cit., p.93



créditos académicos y el anunciado recorte en la duración de algunos programas académicos de universidades públicas debe leerse dentro de la lógica de la "economía de los recursos propios" y de la autofinanciación.

A lo anterior se suma la revisión del esquema de asignación previsto en la Ley 30 de 1992. Hasta ahora los recursos transferidos por la nación a las universidades públicas debieron incrementarse en proporción igual al índice de precios al consu-

midor causado el año inmediatamente anterior. Tal fórmula de crecimiento de los recursos se constituye en una rigidez que, en el marco de una política de “ajuste fiscal” que no afecta el gasto militar ni el servicio de la deuda, debe ser quebrada.

Por ello, desde años atrás viene “cocinándose” una reforma al régimen de financiación establecido en la Ley 30 de 1992. Aquí pretende abrirse paso un esquema de financiación basado en la demanda, como ya existe para la educación básica y media. En la Ley del Plan Nacional de Desarrollo ya se dio un primer paso en ese sentido, pues EL 12% de los recursos transferidos serán asignados en función del desempeño. Lo que se entrevé es, en una primera fase, una tendencia a la competencia entre las universidades públicas por los recursos asignados. Pese al debate que se adelantó desde la Universidad Nacional de Colombia para demandar la consideración de indicadores complejos a la hora de evaluar las universidades públicas¹⁴⁴, no debe descartarse —dado el nuevo contexto y los nuevos gobiernos universitarios— la adopción de indicadores simples, para ponerle “precio” a un estudiante efectivamente atendido. En una segunda fase, se competiría probablemente también con instituciones privadas de educación superior por el acceso a los dineros públicos¹⁴⁵. Pese a que se diga lo contrario, el fin último de la política neoliberal consiste en someter los dineros públicos a las reglas de asignación que dictamine el mercado, esto es, crear un mercado de la educación (o ampliar uno ya existente) abastecido con dineros públicos. Al fin y al cabo, los teóricos neoliberales no se sienten

¹⁴⁴ Véase por ejemplo, “Estadísticas e indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2000”, *Revista de la Oficina Nacional de Planeación*, Universidad Nacional de Colombia, No. 4, Bogotá.

¹⁴⁵ Tal parece ser el caso de recursos provenientes del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, reformado en el artículo 101º. de la Ley del *Plan Nacional de Desarrollo*. De la destinación específica para la ESAP, ahora serán compartidos en la financiación de programas de ampliación de la cobertura y calidad.

comprometidos con una responsabilidad del Estado en materia de educación superior, pues consideran que el beneficio social (al proveer educación por parte del Estado) disminuye continuamente a medida que se eleva el nivel de enseñanza. La tarea en educación superior radicaría en mejorar las condiciones de acceso, especialmente de los pobres.

Precisamente eso busca la otra fuente de financiación de la "revolución educativa" en materia de educación superior. Se trata del crédito por 200 millones de dólares contratado con el Banco Mundial. También en este caso, los nuevos recursos, obtenidos ahora por la vía del endeudamiento, van para financiar principalmente instituciones privadas de educación superior. Con el agravante de que queda prácticamente "empeñada" la política frente a la educación superior, asunto que por cierto se recibe con regocijo dentro de la tecnocracia neoliberal criolla.

Si se mirara el sistema educativo en todos sus niveles, los recursos adicionales que se dispondrán para la educación son pírricos. Lo que se obtendría adicionalmente por un lado, sufriría parcialmente recortes por el otro. El crédito del Banco Mundial, al estar concebido para desembolsarse gradualmente hasta el 2008, no alcanza medianamente a atender nuevas demandas de la educación superior. En el campo de la financiación, la "revolución educativa" no alcanza a ser una caricatura.

Capítulo sexto

**La OMC, el ALCA
y la educación pública**

Como se ha podido apreciar, la “revolución educativa” se encuentra inscrita dentro de las tendencias de política educativa neoliberal, que se han venido profundizando en el país a lo largo del último lustro. El gobierno de Uribe Vélez representa no sólo el cierre del ciclo de reformas neoliberales en este importante sector social. En esta administración no está exclusivamente en consideración la culminación de los “nuevos” diseños institucionales –en cuanto “reglas de juego”– para la educación pública y su plena implantación, de acuerdo con las elaboraciones sectoriales de política por parte del capital transnacional y de sus instituciones de regulación supranacional.

Más allá de ello, las transformaciones a que está siendo sometida la educación pública dan cuenta de la preparación y ejecución de un proyecto capitalista más integral y más complejo: *La creación de un mercado mundial de la educación*. Dicho proyecto pasa por la ruta de la mercantilización en el espacio educativo nacional estatal y concibe ésta como parte esencial de un nuevo tipo de inserción en el capitalismo transnacionalizado.

Un examen de la política educativa como política sectorial no permitiría llegar a una aseveración de estas características. Para ello es necesario considerar que, *primero*, se está asistiendo a la consolidación de un nuevo sistema de poder transnacional, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el “libre mercado”, como principio de estructuración normativa básica de la organización política, económica y social de ese capitalismo transnacionalizado. *Segundo*, la constitución política del mercado total, como proyecto político, cuenta con dispositivos políticos, económicos, sociales, militares e institucionales del poder imperial, para su plena implantación¹⁴⁶. *Tercero*, el gobierno de

¹⁴⁶ Escapa a los propósitos de este trabajo un análisis de los límites de tal proyecto, así como de las fuerzas mundiales de la resistencia y de la construcción de alternativas.

Uribe Vélez se autocomprende como parte plenamente subordinada a ese proyecto y como un agente facilitador de ese proyecto en la región andina. El papel de súbdito de Estados Unidos es cuando menos notorio, protuberante.

Si la "revolución educativa" se lee en esa cartografía, las políticas de cobertura, calidad y eficiencia ya examinadas adquieren otra dimensión. Ya no se trata solamente de la conversión del derecho a la educación en la prestación del servicio de educación. Sino de éste, en una mercancía transable. La posición del gobierno de Uribe Vélez frente a las negociaciones de la OMC sobre el comercio de servicios, al proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas, Alca y al proyecto de tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos permite sustentar esta afirmación. En estos tres escenarios está proyectada la mercantilización de la educación, en cuanto bien sujeto a transacciones de carácter comercial.

La OMC y el proyecto de mercantilización de la educación

La OMC es una de las instituciones de regulación clave del capitalismo transnacionalizado, surgida en 1995. De una institución cuya función original se centraba en la regulación del comercio de bienes, evolucionó hacia una organización que de manera creciente busca regular todas las fases del proceso de producción-reproducción. La OMC es la expresión normativa del proyecto político de *constitución política del mercado total*¹⁴⁷. Actualmente posee, entre otros, tres instrumentos de

¹⁴⁷ La idea de un estatuto para el libre flujo absoluto de capitales, impulsada por las potencias capitalistas y las empresas multinacionales con el proyecto de Acuerdo Multilateral de Inversiones – AMI sucumbió en 1998. Desde entonces, el proyecto político del capital en favor de una *constitución política del mercado total* se ha venido concretando a través de la OMC.

regulación normativa: el GATT (Acuerdo general sobre comercio y aranceles), que incluye normas sobre *dumping*, subvenciones, aspectos comerciales de las inversiones, agricultura, textiles y confecciones, entre otros. El TRIPS (Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual en el comercio transfronterizo), que regula aspectos de la protección de patentes y de marcas, secretos empresariales, derechos de autor, patentes sobre seres vivos, entre otros. El GATS (Acuerdo General sobre el comercio transfronterizo de servicios), que contiene la normatividad sobre el comercio de servicios¹⁴⁸.

Precisamente en este último se encuentra incorporado el proyecto de mercantilización de la educación¹⁴⁹. Dicho proyecto resulta del inicio de la ronda de ampliación del comercio de servicios, en febrero de 2002, promovida especialmente por Estados Unidos, pero en la que han participado activamente la Unión Europea y otros países capitalistas. Tal ronda, de llevarse a cabo el cronograma previsto, conduciría a que a partir de enero de 2005, entraría en vigencia el GATS ampliado. El proyecto de GATS ampliado comprende nuevos servicios, distintos a los prestados por el sector privado, como se aprecia en el cuadro 1.

Esta ampliación de los servicios, como se ve, incluye funciones que históricamente habían sido asumidas por el Estado (especialmente en la fase del llamado consenso keynesiano de acumulación) y, en gran medida, habían podido ser sustraídas de la lógica puramente mercantil. Esa es la circunstancia por ejemplo de

¹⁴⁸ Desde 1996 se ha intentado incluir en la agenda de negociaciones de la OMC otros temas. Éstos, conocidos como los *temas de Singapur*, incluyen inversiones, facilitación del comercio, transparencia en las compras gubernamentales y políticas de competencia.

¹⁴⁹ En adelante me apoyo en Christoph Scherrer und andere (2003). *GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich: Bewertung der Forderungen. Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung*, Universität Kassel, Kassel, März.

la salud y de la educación. El proyecto de GATS, a juzgar por lo que se conoce, abarca todos los niveles de la educación, como se aprecia en el cuadro 2.

Al incorporarse la educación dentro del comercio de servicios, su funcionamiento entraría a regirse por las normas que regulan el funcionamiento de los mercados en la OMC. Lo primero, hace referencia al acceso a los mercados, que se presume debe ser "libre", esto es, sin ningún tipo de restricciones o limitaciones. En ese sentido, el GATS ampliado supondría la apertura a las inversiones extranjeras en el sector educativo y, en consecuencia, el ingreso de "nuevos operadores" al mercado, que ahora han de competir con los "operadores nacionales". En ese aspecto lo previsible sería el surgimiento de empresas multinacionales de la educación, que se disputarían los nuevos mercados que resultasen de la nueva ronda de liberalización de los servi-

Cuadro 1

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
Sector de servicios – Proyecto de ampliación
Sector de servicio

-
1. Servicios profesionales y empresariales
 2. Servicios de comunicación
 3. Servicios de construcción y montaje
 4. Servicios de venta
 5. Servicios de educación
 6. Servicios ambientales
 7. Servicios financieros
 8. Servicios médicos y sociales
 9. Servicios de viajes y turismo
 10. Servicios de recreación, cultura y deporte
 11. Servicios de transporte
 12. Otros servicios no enumerados
-

Cuadro 2

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
Servicios educativos - Proyecto

Niveles educativos

-
1. Sector educativo primario (preescolar)
 2. Sector educativo secundario (básica, media, técnica)
 3. Sector educativo terciario (universitaria, profesional)
 4. Educación para adultos
 5. Otros servicios (ofertas especiales en 1. y 2.)
-

cios. De hecho ya existen algunas transnacionales de la educación, particularmente en el nivel terciario (superior).

En segundo lugar, el libre acceso y la libertad de inversión en los servicios implicaría adicionalmente la entrada en rigor de cláusulas no discriminatorias, es decir, las cláusulas conocidas como del “trato de nación más favorecida” y del “trato nacional”. El “trato de nación más favorecida” consiste en que toda ventaja, favor, privilegio o inmunidad que conceda un país a los inversionistas (empresarios) de cualquier otro país, se otorgará inmediatamente y sin condiciones a los inversionistas (empresarios) de los demás países¹⁵⁰. El “trato nacional” consiste en que un país no otorgará a los inversionistas (empresarios) de otros países, un trato menos favorable que el que otorga a sus propios inversionistas (empresarios). De esa forma, el GATS ampliado se constituiría en un instrumento para el libre flujo de “operadores educativos”, en el cual la “nacionalidad” del “operador del servicio” pierde relevancia. El “trato nacional” implica, por ejemplo, que si un Estado subsidia sus instituciones educativas, en cualquier nivel, estaría en la obligación de hacer extensivos tales subsidios a los otros “operadores”; o que si elabora normas para estimular las instituciones educativas públicas, estaría en la obligación de hacerlas extensivas a todos los “operadores”, justamente por el principio de la no discriminación.

En tercer lugar, la llegada de nuevos “operadores” extranjeros demanda transparencia en la regulación estatal, esto es, que cualquier modificación o reforma en las normas sobre servicios, incluidos los servicios educativos, debe ser informada oportunamente y no puede contravenir las normas vigentes de la OMC.

¹⁵⁰ Se prevén en todo caso excepciones hasta un máximo de 10 años, respecto de la cantidad de oferentes del servicio, del valor del negocio, del monto de la participación de capital, entre otros.

En cuarto lugar, sólo quedaría excluido de esta regulación todo servicio que no se suministrare en condiciones comerciales o en competencia con uno o varios "operadores del servicio".

El alcance del proyecto de GATS ampliado se aprecia aún más cuando se contemplan las *modalidades de servicios transfronterizos* (transnacionales). Tales modalidades comprenden:

1. *Llevar el servicio más allá de la frontera*. El servicio va y viene a través de la frontera. En el caso que nos ocupa se trataría, por ejemplo, de servicios de educación a través de la *internet*, o de las llamadas universidades virtuales.

2. *Uso del servicio en el exterior*. El consumidor va y viene a través de la frontera. En el caso de la educación se trata de los estudiantes que realizan estudios en el exterior o de los que llegan al respectivo país a realizar estudios.

3. *Presencia comercial*. El prestador del servicio va y viene a través de la frontera. Este sería el caso típico de un inversionista extranjero, que opta por invertir en el sector educativo.

4. *Presencia de personas naturales*. Se refiere a la migración transitoria de personas que trabajan en el sector de los servicios educativos de un país y que por razones de trabajo deben laborar en otro país.

Para estas modalidades, el GATS ampliado contempla que no habría límites para acceder al mercado y tampoco respecto del "trato nacional".

Como se aprecia con la extensión del GATS a la educación, se sientan las bases normativas para la *organización de un mercado mundial de la educación*. En la lógica capitalista tal mercado posee gran importancia si se considera que los gastos educativos a nivel mundial se estiman actualmente en 2 billones de dólares¹⁵¹. Con la ampliación del GATS se refuerza una tendencia

¹⁵¹ David Hachfeld (2003). *Wie Bildung zur Ware wird*.
<http://www.bayern.gew.de/Landesverband/Material/gats/index>

que ya viene operando desde hace varios lustros en la educación superior y en la que algunos países como Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia son verdaderos “líderes”.

Si se examina el asunto según las modalidades de la prestación del servicio ya anotadas, en la modalidad 1 se estima que el 6% de los estudiantes en educación superior en el mundo lo hacen a distancia; se registra igualmente la tendencia a la eliminación de las jornadas presenciales y se extiende con fuerza el concepto de universidad virtual. En la modalidad 2, es notorio el aumento de los estudiantes matriculados en terceros países. Durante los últimos veinte años el número de estudiantes extranjeros en Australia se ha duplicado y en Gran Bretaña se ha triplicado. Se calcula que un 7% en promedio de los ingresos universitarios en este país, proviene de tales estudiantes; en algunas universidades alcanza más del 30%. Estados Unidos obtuvo en 1999 ingresos por 9.000 millones de dólares por el mismo concepto. En la modalidad 3, es evidente el aumento de la oferta a través de sucursales en terceros países. En el año 2000, 35 universidades australianas desarrollaban 750 programas en el exterior y poseían cerca de 38.000 estudiantes, especialmente en Asia. El 75% de las universidades de Gran Bretaña obtiene ingresos que provienen de sus actividades en el exterior¹⁵². Estos ejemplos permiten ilustrar que la transformación de la educación en una mercancía transable en el mercado mundial ya tiene un buen recorrido. Como lo tiene también en los mercados internos de muchos países. La ampliación del GATS permitiría convertir las situaciones todavía excepcionales en regla general y, además, ampliar la noción de mercado hacia los demás niveles de la educación, pues hasta ahora la mercantilización transnacional se ha centrado en la educación superior.

¹⁵² *Ibid.*, y véase Hartmut Regitz(2003) *Sozialabbau und GATS*, <http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/index>

De lo expuesto se puede inferir que la normativa de la OMC en materia de servicios representaría un golpe certero para la educación pública en cuanto fortalecería las tendencias a la privatización que se han examinado en este libro. La mercantilización en la lógica transnacional limitaría sensiblemente la posibilidad para concebir y desarrollar —desde lo nacional-estatal— un proyecto educativo democrático y emancipatorio. Con ella se reforzaría más bien la instrumentalización de la educación para los propósitos del dominio y del control social por parte de las potencias capitalistas, especialmente de Estados Unidos, en el nuevo sistema de poder transnacional. El GATS conduciría, en ese sentido, a una verdadera anexión cultural.

De otra parte, lo que se examinó a lo largo de este trabajo aparece ahora extrapolado, a escala transnacional: La exclusión educativa, la privatización de la calidad, la racionalidad económica capitalista (eficiencia) como fundamento de toda decisión de política educativa. Y algo cuando menos preocupante: con el GATS la educación se convertiría en otro lugar de controversia de los asuntos del comercio. Por ejemplo, ¡acceso al mercado educativo a cambio de la eliminación de los subsidios para el engorde de vacas!

El GATS ampliado representa un proyecto, que como todo proyecto político, posee dificultades para su implantación. El reciente fracaso de la Ronda de Cancún de la OMC (septiembre de 2003) podría llevar a pensar que por lo pronto se aplaza el proyecto de comercio de servicios educativos, no se sabe si indefinidamente. Al no producirse acuerdos en la reducción y la eliminación de los subsidios agrícolas que Estados Unidos y la Unión Europea otorgan anualmente a sus productores (estimados en cerca de 318.000 millones de dólares), un bloque de países en desarrollo, liderados por Brasil, India y China, no accedió a

incorporar en la agenda de negociación los “temas de Singapur”¹⁵³. Para la ampliación del comercio de servicios ello significaría una prolongación de los términos inicialmente previstos. La nueva ronda de negociaciones de la OMC debería estar concluida a principios de 2005¹⁵⁴.

Empero, para efectos del examen de las tendencias de política educativa es suficiente con tener en cuenta que el proyecto sigue allí, a la espera de “mejores condiciones”; que las presiones de Estados Unidos por sacarlo adelante, se mantendrán. Y que se activarán con mayor fuerza otras estrategias de liberalización de la economía que ya están en marcha. Desde tiempo atrás se tiene claro que la estrategia comercial de Estados Unidos comprende acuerdos multilaterales o bilaterales de libre comercio. Por ello, al tiempo que andaba el proyecto de OMC, se ha asistido a las negociaciones del proyecto de Área de Libre Comercio de la Américas, ALCA y de acuerdos bilaterales. Precisamente en Cancún, la delegación estadounidense recordó a los demás miembros de la OMC que “Washington planea impulsar la liberalización del comercio a través de acuerdos bilaterales negociados con otros países o regiones. EE.UU. está tratando de negociar acuerdos de libre comercio con 14 países, incluyendo cinco en América Central”. (...). “Al romperse la conversaciones de Cancún,

¹⁵³ Véase *Portafolio y La República*, 15.09.2003. Sobre los resultados de la reunión hay diversas interpretaciones. Si bien los temas de agricultura no alcanzaron a ser abordados, la insistencia de los países del centro capitalista por incluir los “temas de Singapur”, sugería una clara estrategia de negociación de parte de éstos. Véase *El Tiempo*, 16.09.2003.

¹⁵⁴ El fracaso de la Ronda de Cancún representa un nuevo traspies en el proyecto de liberalización absoluta de la economía mundial. Ya en Seattle, en 1999, se habían arrojado resultados similares, que apenas pudieron ser “enderezados” por la Ronda de Doha, en Qatar, en 2001. Lo que sigue ahora es “una reunión de altos funcionarios a más tardar en diciembre de 2003”. *Ibid.*

todavía más países se han acercado para solicitar acuerdos bilaterales"¹⁵⁵.

Entre esos países se encuentra Colombia, cuyas élites dominantes, a través del gobierno de Uribe Vélez, vienen desde hace meses "rogando" por un acuerdo bilateral. Lo que para muchos países de la periferia capitalista ha sido celebrado como un avance en la consolidación de una posición de negociación soberana en Cancún, frente a los intereses de las potencias capitalistas y de las empresas multinacionales, para el gobierno de Uribe Vélez, es una oportunidad para ganar espacio en un acuerdo bilateral con Estados Unidos, que sólo sirve a un puñado de negociantes capitalistas criollos y afecta sensiblemente la posibilidad de un proyecto de economía nacional, al exponer la totalidad de la actividad económica y social a unas condiciones desiguales de competencia con las empresas multinacionales estadounidenses.

Con razón el ministro Botero se apresuró a aseverar, en un comunicado oficial, que el resultado negativo de Cancún "no puede ser atribuido a los países de la Unión Europea ni a Estados Unidos, que "expresaron su voluntad" para avanzar en la reducción de los subsidios agrícolas"¹⁵⁶. Al explicar la posición negociadora de la delegación colombiana, el Ministerio de Comercio señala: "en las discusiones (...), Colombia (...), manifestó que no tenía problema en la adopción de modalidades para negociar en todos los Temas de Singapur o algunos de ellos.

¹⁵⁵ "Vamos a buscar otros espacios" (...) "Siempre estaremos dispuestos a sumarnos [a la OMC], pero tampoco voy a esperar eternamente", afirmó Robert Zoellick, tras el fracaso de las conversaciones. *El Tiempo*, 16.09.2003, pp.1-12.

¹⁵⁶ Agregó además: "No puede entonces aceptarse, así suene popular y sirva a los intereses políticos de algunos países, que hemos vivido un nuevo episodio de confrontación entre los países ricos y aquellos de desarrollo incipiente". *El Tiempo*, 15.09.2003, pp.1-11.

En inversión, tenemos interés en fijar reglas claras y estables pues somos un importador neto de capital; en compras públicas hemos adoptado mecanismos de transparencia a nivel doméstico por decisión autónoma; la facilitación del comercio la consideramos esencial para reducir costos a todos los participantes; las políticas de competencia hacen parte de nuestras preocupaciones domésticas. Además, todos estos temas forman parte de nuestra agenda de negociaciones comerciales tanto a nivel regional (Alca) como bilateral”¹⁵⁷.

La sujeción irrestricta del gobierno de Uribe Vélez a la estrategia comercial de Estados Unidos, con algunos pintorescos matices en el tema agrícola, permite aseverar dos cosas. Para este gobierno, la educación pública representa un sector susceptible de ser involucrado en el comercio de servicios; aún más, en consonancia con la ortodoxia neoliberal debe convertirse en una mercancía, en un bien transable. Segundo, aunque el discurso de la política educativa del “Estado comunitario” pareciera tener otros referentes, no debe quedar duda de que la “revolución educativa” refuerza en todo sentido la organización mercantil de la educación en Colombia y se constituye en antesala para escenarios futuros de un comercio de servicios educativos. A eso apuntan las políticas ya examinadas. Si el proyecto de mercantilización de la educación pública por la vía de la ampliación del GATS puede tener algún retraso, es evidente que a través del proyecto de ALCA y de la perspectiva de un acuerdo bilateral con Estados Unidos continúa su marcha. Probablemente con mayor opción en la segunda vía, el ALCA —en su versión actual— posee una menor posibilidad, dadas las similitudes —desde el punto de vista de una negociación soberana— con lo ocurrido en Cancún en septiembre de 2003.

¹⁵⁷ Ministerio de Comercio. Colombia después del fracaso, en *Semana.com*, 22-28.09.2003.

El ALCA¹⁵⁸, el proyectado acuerdo de "libre comercio" con Estados Unidos y la educación pública

Respecto de lo que es actualmente el proyecto de la OMC, el ALCA representa una versión más elaborada en cuanto a los alcances de sus definiciones normativas. La noción de *constitución política del mercado total* adquiere aquí toda su dimensión; sólo que se trata de un proyecto de *transnacionalización regionalizada*, bajo el poder imperial de Estados Unidos y de sus empresas multinacionales.

Si bien es cierto que la perspectiva del ALCA se encuentra afectada por los procesos de crisis económica y social, así como por los cambios políticos en algunos países de América Latina¹⁵⁹, que indican una redefinición del proyecto, tramitado hasta ahora¹⁶⁰, hacia lo que se ha dado en llamar un "ALCA *light*"¹⁶¹, el examen de los contenidos presentados en la reunión de Quito de 2002 mantie-

¹⁵⁸ Un análisis extenso del ALCA lo realicé en mi trabajo "La constitución política del mercado total. Reflexiones a propósito del Área de Libre Comercio de las Américas - Alca", en Estrada Álvarez, Jairo (Compilador) (2003). *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*. Observatorio Político, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C.

¹⁵⁹ Se trata de Brasil, Argentina y Venezuela, del "resurgimiento" reciente de Mercosur como opción de integración subregional y de un cierto fortalecimiento de la posición negociadora impulsada por estos países, especialmente por Brasil.

¹⁶⁰ La última versión del proyecto de ALCA corresponde a los documentos presentados en noviembre 2 de 2002 en la reunión ministerial celebrada en Quito.

¹⁶¹ Dado que no parece presentarse avance alguno respecto de los subsidios estadounidenses a sus productos agrícolas (cerca de 100.000 millones de dólares en 2003), Brasil y otros países han manifestado que no incorporarían en la agenda de negociaciones temas relacionados con los servicios, las inversiones, las compras estatales, el acceso a mercados, entre otros. El ALCA *light* se reduciría a un acuerdo estrictamente comercial.

ne vigencia en cuanto el proyecto continúa su trámite¹⁶² y tales contenidos dan cuenta de una visión política (en la forma de ordenamiento jurídico) sobre la forma como se quiere regular la organización económica y social del continente. Esta aseveración es igualmente válida para el caso de la educación pública. La normatividad hasta ahora prevista en el ALCA tendría unas repercusiones de la mayor magnitud: establecería una regulación para un mercado educativo “libre” en las “Américas”.

Aunque generalmente las tendencias a la mercantilización transnacional de la educación son examinadas en relación con las propuestas de definición amplia de servicios¹⁶³, una lectura transversal de la normatividad de los capítulos que conforman el proyecto de ALCA permite afirmar que las implicaciones para la educación pública trascienden el capítulo de los servicios.

En efecto, desde la misma definición del propósito del ALCA, queda claro que éste trata del “establecimiento de un área de libre comercio de conformidad con el Artículo XXIV del

¹⁶² Véase anexo 2, de la cronología de las negociaciones del ALCA, al final del libro.

¹⁶³ Una de las propuestas señala, por ejemplo: “[1.6. a) Ninguna disposición de este Capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte prestar servicios o llevar a cabo funciones tales como la ejecución de las leyes, servicios de readaptación social, pensión o seguro de desempleo o servicios de seguridad social o [la seguridad o el seguro sobre el ingreso, la seguridad o el seguro social], bienestar social, *educación pública*, capacitación pública, salud y protección de la niñez.

b) No obstante lo dispuesto en el Artículo 1.6.a, si un prestador de servicios de una Parte, debidamente autorizado, presta servicios o lleva a cabo funciones gubernamentales tales como servicios de readaptación social, pensión o seguro de desempleo o servicios de seguridad social, bienestar social, *educación pública*, capacitación pública, salud y protección de la niñez en territorio de otra Parte, la prestación de estos servicios estará protegida por las disposiciones de este Capítulo.]”. ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas (2002). *Borradores de Acuerdo. Capítulo sobre Servicios*, art. 1º, Quito, en www.ftaa-alca.org.

Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y su entendimiento y el Artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios" (GATS)¹⁶⁴. En el segundo borrador, se estipula en un artículo del proyecto, de incalculables efectos, que "todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del presente Acuerdo"¹⁶⁵. Tal formulación implicaría que cualquier definición de política educativa del orden nacional estatal o local estaría sujeta al "filtro" del ALCA. En la práctica se trataría de una renuncia total a la soberanía en este campo.

El ALCA comprende la traducción de los presupuestos teóricos y políticos de la noción de "libre mercado" a todas las fases del proceso de producción-reproducción. La producción normativa abarca la producción, la circulación, la distribución y el consumo. No se trata de un acuerdo de libre comercio exclusivamente. La definición de los términos servicios e inversión deja en claro la pretensión de abarcar (mercantilizar) toda la organización económica y social. La noción normativa de "libre mercado" supone precisamente que se trata de regular el comercio de bienes y servicios y de las inversiones.

Así mismo, la "apertura" del mercado a campos en los que su lógica aún no se ha introducido o, de haber ocurrido, apenas ha sido de manera parcial. Para la educación pública ello significa no sólo el salto mortal hacia el comercio de "productos y servicios educativos", sino la entrada de nuevos inversionistas (productores del servicio), que se deben entender extranjeros, y más específicamente de multinacionales de la educación.

¹⁶⁴ *Ibid.* art. 1º.

¹⁶⁵ *Ibid.* art. 28º.

Ese ingreso de inversionistas multinacionales ocurriría sobre presupuestos de desnacionalización del sistema educativo, pues los proyectos de normatividad contemplan la superación (o el reforzamiento de la superación) de la organización nacional estatal con las cláusulas llamadas no discriminatorias, esto es, respecto del “trato nacional” y el “trato de nación más favorecida”, ya examinadas en el caso de la OMC y con idénticos contenidos en el proyecto de ALCA.

El concepto de “libertad económica” que atraviesa el acuerdo se encuentra reforzado con las cláusulas protectoras de la “libertad de empresa”, del “libre acceso a los mercados” y de la “libre competencia”. Así mismo, con la prevista sanción a prácticas que pudieran considerarse como desleales e inadecuadas. De esto último trata precisamente el capítulo sobre normas relativas a subsidios, antidumping y derechos compensatorios¹⁶⁶, que se mueve en el marco de las regulaciones de los Acuerdos Antidumping y del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) de la OMC. El proyecto de acuerdo prevé la adopción de medidas, “a nivel nacional o subregional, para proscribir las prácticas contrarias a la competencia”. En igual sentido, está previsto el compromiso de cada parte a “permitir el acceso, en términos no discriminatorios, de las personas naturales o jurídicas domiciliadas en el territorio de cualquier parte, a los mecanismos y procedimientos previstos en su legislación nacional de competencia”¹⁶⁷. El ALCA representaría, en esa perspectiva, la plena exposición de las instituciones educativas a los rigores de la

¹⁶⁶ Véase ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas (2002). *Borrador de Acuerdo. Capítulo sobre subsidios, antidumping y derechos compensatorios*, Quito, noviembre. En: www.ftaa-alca.org

¹⁶⁷ Véase ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas (2002). *Borrador de Acuerdo. Capítulo sobre Política de Competencia*, art. 1º., Quito, noviembre, en www.ftaa-alca.org.

competencia con los eventuales competidores multinacionales, que vendrían por los cerca de 4.500 millones de dólares que representaría la educación pública en Colombia en 2.006¹⁶⁸.

Dentro del proyecto de normatividad del ALCA merece especial atención la protección a los derechos de propiedad en general, y a la propiedad intelectual en particular¹⁶⁹. Si bien pudiera afirmarse, que las normas sobre "libertad económica" se encuentran encaminadas a proteger y a afianzar los derechos de propiedad (privada), debe decirse que el segundo borrador incorpora un concepto de protección adicional que comprende factores de carácter extraeconómico en la protección de la propiedad de los inversionistas¹⁷⁰. Tal concepto se había intentado introducir, en su momento, en el malogrado en 1998 Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). El concepto de inversión en el Acuerdo apunta a generar unas condiciones de libertad absoluta al flujo de inversiones entre los países (las empresas) del espacio geográfico del ALCA, que como ya se dijo también comprenden el sector educativo. Ello resulta de la amplia definición de lo que se entiende por inversión, de la eliminación de cualquier restricción sectorial o en cuantía, de la supresión (si los hubiere) de requisitos de desempeño, y de la libre disposición en la definición del "personal clave". Especial atención merece la normativa en materia de "todas las transferencias relacionadas con la inversión de un inversionista de otra de las Partes en territorio de la Parte", encaminadas a favorecer exclusivamente a los inversionistas. Aquí de lo que se trata es de garantizar la transferencia de

¹⁶⁸ Sin contabilizar el mercado privado de la educación ya existente en el país y los gastos conexos a los gastos educativos en los que incurren padres de familia y estudiantes.

¹⁶⁹ El ALCA protegería propiedad intelectual de empresas multinacionales, por ejemplo, sobre materiales pedagógicos y didácticos.

¹⁷⁰ Por ejemplo, la protección frente a eventuales desbordes del proceso político y social en protestas sociales o revoluciones.

utilidades al país de origen del inversionista. El concepto de protección a la inversión extranjera incluye un “cerrojo” jurídico frente a eventuales políticas de nacionalización. La protección a la inversión comprende igualmente los mecanismos de solución de controversias favorables para el inversionista, en detrimento de los intereses del Estado.

Precisamente en este último aspecto, el proyecto de legislación del ALCA desarrolla la tendencia de “libre mercado” que caracteriza a todo el Acuerdo. En efecto, la eventual o presunta inobservancia de normas del ALCA será resuelta en instancias de regulación de conflictos de carácter privado. En ese sentido el ALCA da cuenta de las transformaciones del derecho público internacional en el marco de los procesos de globalización capitalista y de la búsqueda de soluciones a conflictos mediante “mecanismos alternativos”, como los tribunales de arbitramento. La solución de conflictos se basa en una redefinición de los sujetos jurídicos, pues aquí las controversias más que controversias entre estados, que también las pudiera haber, serán controversias entre empresas y estados. A manera de ilustración, cualquier decisión de política educativa tomada por el Estado (bien sea por el gobierno central o por los gobiernos locales), en cualquier campo, por ejemplo, respecto de cuestiones relacionadas con definiciones curriculares, o de evaluación, o de financiamiento, que el inversionista en educación considere, afectan sus condiciones actuales o sus expectativas futuras de rentabilidad, daría lugar a acciones contenciosas contra el Estado.

Dentro de la normatividad básica del ALCA se estableció que este Acuerdo “puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA”. En ese aspecto el ALCA pareciera

compatible con los demás acuerdos de "integración", que en el marco del "regionalismo abierto" se han impulsado en los últimos lustros, bien sea a través de acuerdos bilaterales o de convenios subregionales de "libre comercio". Los aspectos normativos básicos consideran de manera específica la situación y las condiciones de acceso de las llamadas economías débiles, también desde un concepto de "libre mercado". Lo que hasta ahora prevé la normatividad es una flexibilidad relativa en cuanto a los tiempos de implantación del ALCA en esos casos, más que tratos preferenciales o tratamientos especiales a sectores específicos de su actividad económica. Colombia no es considerada, en todo caso, un país de economía débil en el continente.

El examen de estos aspectos básicos del ALCA permite afirmar que estamos en presencia de un proyecto con profundas y nefastas repercusiones para la educación pública. Más allá de la "mercantilización regionalizada" de la educación que conllevaría este Acuerdo, lo que está en juego es la posibilidad de afianzamiento de un proyecto capitalista de dominación política y sociocultural. La mercancía transnacionalizada llamada educación traería como uno de sus atributos (valor de uso) los contenidos de una transculturización, estructurada sobre un sistema de valores y unas visiones de sociedad "genuinamente" neoliberales, en cuya raíz se encuentra la consolidación del poder imperial de Estados Unidos. No habría lugar para la construcción de un proyecto político-pedagógico que diera cuenta de la riqueza cultural del país. La anexión no sólo se constituiría en el sentido económico. También alcanzaría la dimensión sociocultural.

El proyecto político de Uribe Vélez, se encuentra plenamente subordinado, como ya se ha dicho, a las definiciones de política regional y subregional de Estados Unidos. Respecto del proyecto actual del ALCA no ha habido manifestación expresa alguna por

parte de este gobierno para controvertir los lineamientos generales de esta estrategia de culminación y pretendida irreversibilidad de las reformas neoliberales del Consenso de Washington¹⁷¹. En el caso de la educación entre tanto, es de conocimiento público que el Ministerio de Educación se ha venido preparando y está preparando al sector educativo para un escenario de comercio hemisférico de servicios educativos, sobre los supuestos de libre acceso, libre inversión y libre competencia. Además de los diseños de “estrategias de negociación” y de la consideración de escenarios posibles de mercado, resulta útil la mercantilización del sector educativo en plena marcha con la “revolución educativa”. Ésta sería una suerte de fase preparatoria de una “mercantilización regionalizada”.

Para los negociantes de la educación, que ya los hay en todas las modalidades de la educación, el ALCA es concebido como un reto y como una oportunidad, tal y como ocurre con el empresariado privado en general; como la posibilidad, a través de alianzas estratégicas”, de conquistar nuevos mercados, de afianzar y ganar nuevas posiciones en el mercado interno, de incrementar sus ganancias. La producción del discurso en favor del ALCA por parte del gobierno y de intelectuales orgánicos del capital ha consolidado una posición antinacional, genuflexa a los intereses del imperio y en la que sólo cuenta la estrecha visión del negociante.

Ello se ha hecho más evidente en relación con las “estrategias de negociación” en materia comercial del gobierno de Uribe Vélez: nada que le apueste al fortalecimiento de una posición negociadora subregional andina o suramericana frente a Estados

¹⁷¹ Con excepción de las manifestaciones iniciales respecto de las políticas y los impactos sobre el sector agrícola por parte del ministro de Agricultura, Gustavo Cano, que en todo ya se “atemperaron” para sumarse a la política general.

Unidos. Más recientemente, frente a la perspectiva de un ALCA *light*, que, como ya se dijo, pareciera abrirse paso, ha ganado espacio la idea de trasladar las prioridades de "negociación" del ALCA hacia un acuerdo bilateral con Estados Unidos¹⁷². De nuevo aparece en este punto la "coincidencia" de intereses que, en el caso de Estados Unidos, se verá probablemente estimulada luego del fracaso de la Ronda de Cancún. Por lo que se sabe, un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos presumiría la plena subordinación al marco de negociación impuesto por la potencia imperial y sería, desde el punto de su contenido, idéntico a lo previsto en el ALCA. La diferencia radicaría en carácter bilateral del Acuerdo. Los "inversionistas" tendrían una identidad reconocida: multinacionales estadounidenses; los capitalistas "criollos" buscarían afanosamente alianzas y disfrutarían de magras porciones para sus productos en el mercado de Estados Unidos.

Un escenario de acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, que se aspira a concretar por parte del gobierno Uribe Vélez a más tardar en 2005, es similar en cuanto a sus efectos sobre la educación pública al examinado para el caso del ALCA, dado que los capítulos y los diseños de normatividad responderían al mismo libreto neoliberal.

¹⁷² Asesores gubernamentales como Rudolf Hommes han producido discursos, hasta la saciedad, sobre la conveniencia de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Frente a la agresiva estrategia de Brasil para un fortalecimiento de MERCOSUR, a la que se ha convocado al gobierno colombiano, han insistido en la necesidad de guardar distancia. El argumento es que sería más conveniente un acuerdo con Estados Unidos por la "complementariedad" de la economías, que con Brasil, dada la similitud en las posiciones sujetas a competencia, la cual favorecería más bien a los empresarios de este país. Por cierto, una forma cínica de sustentar un proyecto económico basado en la reprimarización, la desindustrialización y la terciarización precaria.

Capítulo séptimo

Consideraciones finales

La política de mercantilización y privatización de la educación pública a escala mundial se adelanta en un contexto de crecientes expresiones de agotamiento y de crisis del proyecto político del neoliberalismo; así mismo, de cada vez más amplias e intensas manifestaciones de resistencia activa, social y política, que se desenvuelven en escenarios transnacionales, nacional estatales y locales. Hay movimiento, con desarrollos desiguales, alcances políticos diversos, niveles distintos de vinculación del sujeto social de la resistencia, pero hay movimiento. Y eso es esperanzador.

En el campo de la educación se ha venido consolidando la consigna de *Otra educación es posible*, desde el entorno del Foro Social Mundial. Ese propósito adquiere sentido cuando logra vincularse a las trayectorias y experiencias de lucha nacional estatal y local. En el caso colombiano, pasa por enfrentar con toda decisión, en las difíciles circunstancias actuales, la política del gobierno de Uribe Vélez, en tres niveles interrelacionados: el proyecto “integral” del Estado comunitario, las configuraciones regionales y locales de esa política y sus vinculaciones con el proyecto de dominación transnacional imperial de Estados Unidos.

En el campo de la política educativa, con fundamento en la consigna general *Por una educación pública democrática y emancipatoria*, que viene construyendo el movimiento social y popular, se podrían considerar tres ejes principalmente:

El modelo de estandarización curricular para la provisión de competencias básicas y ciudadanas, puede ser enfrentado con la construcción de un proyecto político pedagógico “desde abajo”, con la comunidad educativa como base, que de cuenta esencialmente de una pedagogía para la democracia y la liberación social.

El modelo de financiación basado en la demanda, debe ser controvertido con fundamento en la crítica a la mercantilización que él refuerza y la sustentación de un concepto de financiación

estatal, en consideración a su responsabilidad frente al derecho a la educación. Ello supone la incorporación, en el debate sobre la política educativa, del examen de la estructura del presupuesto público. Ética y políticamente es insostenible que al tiempo que se expande el gasto por concepto de servicio de la deuda pública y para el financiamiento de la guerra contrainsurgente, se restrinjan los recursos para las instituciones educativas públicas.

El proyecto de construcción de un mercado transnacional de servicios y productos educativos, necesita ser enfrentado transnacionalmente. El movimiento demanda una organización, así como acciones políticas en esa escala. Experiencias sectoriales en otros campos, así como la experiencia del movimiento continental contra el ALCA se constituyen en referentes de la mayor importancia. Ya no hay lugar para una concepción de la política y de la acción política en el exclusivo ámbito nacional estatal.

La construcción de movimiento supone, desde luego, la organización política y social de la comunidad educativa, en todas las formas posibles, pero coordinadas. Un movimiento por la educación pública no se agota en la expresión de intereses gremiales; esencialmente es transversal, involucra diversos sectores sociales, se constituye sobre múltiples sujetos políticos. Maestros, padres de familia, estudiantes, jóvenes trabajadores, entre otros.

Dadas las configuraciones actuales de la política educativa, la construcción de movimiento pasa por la construcción de una pedagogía por la democracia y la liberación social, en el movimiento mismo, para que él pueda constituirse en contrapoder, actuante más allá de una necesaria política de contestación. En ese aspecto, el conocimiento de las nuevas realidades transnacionales, regionales y locales se convierte en un supuesto de trabajo. Así mismo la exploración de nuevas formas de la

organización gremial y política, dadas las nuevas configuraciones estructurales de la educación y el relevo generacional en marcha.

La construcción de movimiento pasa igualmente por la redefinición del discurso y de la acción política. En ese sentido, en el nivel más abstracto, debe afirmarse que la crítica al neoliberalismo hoy es insuficiente, entre otras cosas, por la capacidad mostrada por éste para incorporar nuevos conceptos (apropiados, por ejemplo, del neoinstitucionalismo y del constitucionalismo liberal en todas las variantes) en el diseño de sus políticas. El proyecto político que aquí reivindica debe ser esencialmente anticapitalista. La cultura y la educación son componentes clave de ese proyecto.

En materia educativa, un proyecto político alternativo antineoliberal y anticapitalista supone unos principios básicos:

- a) Desmercantilización
- b) Universalidad
- c) Gratuidad en todos los niveles
- d) Responsabilidad del Estado en la financiación
- e) Democracia y autonomía de las comunidades educativas
- f) Educación para la emancipación del ser humano, la superación de la explotación, garantía de la justicia social, equidad, solidaridad, fraternidad y desarrollo integral del hombre.

En las condiciones actuales del país, un proyecto de esas características se autocomprende como otro componente de lucha contra el proyecto de Estado burocrático autoritario y de constitución de un nuevo sistema de poder transnacional, vinculado a luchas políticas y sociales en todas sus formas.

Desde la perspectiva de una pedagogía para la acción política, tal proyecto debe develar: a) Los vínculos entre guerra contrainsurgente, solución militar y situación de la educación, b)

Las relaciones entre deuda pública y situación de la educación. Así mismo, en relación con ello, se requiere posicionar un debate sobre la estructuración del gasto público en Colombia, como ya se dijo.

Es urgente completar lo anterior con un aspecto relativamente descuidado por las fuerzas de la resistencia y de la construcción de proyectos alternativos: la consideración de la educación como socializadora de valores, productora de visiones de sociedad, formadora de actitudes, prácticas y expectativas frente a la vida y la sociedad. Este es el escenario de la educación como posibilidad de construcción de contrapoder, de visión del maestro, de los estudiantes y de los padres de familia, como sujetos políticos y de la transformación social.

En ese campo se le debe reconocer al proyecto político del neoliberalismo ventaja.

Entre tanto, más de una generación de jóvenes ha sido formada conforme con la escala de valores promovida por el neoliberalismo (individualismo, egoísmo, insolidaridad, competencia, eficientismo). Esa pretensión de establecer nuevas formas de control social "desde el origen" debe ser combatida¹⁷².

En el escenario de la educación se están jugando condiciones de posibilidad consistentes y estables para una política de resistencia y de construcción de alternativa.

Un proyecto alternativo presume la construcción de un concepto político-pedagógico para la emancipación y no para la obediencia y la sumisión.

¹⁷² Al respecto véase el excelente trabajo de Beatriz Stolorowicz.

"La educación en las estrategias de control en América Latina", México D.F. 2003, mimeo.

Bibliografía

- Ceid-Fecode (2003). "Elementos de análisis sobre la jornada académica y laboral. A propósito de los decretos 1850 y 3020", en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, No. 62, Bogotá, D.C.
- Colectivo Sociedad Colombiana de Pedagogía (2003). "La "Revolución Educativa" uribista: más de lo mismo", en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, No. 62, Bogotá, D.C.
- Comisión Colombiana de Juristas (2003). "La Revolución Educativa frente al Pacto Internacional de Derechos Humanos", en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, No. 62, Bogotá, D.C.
- Comisión de Racionalización del Gasto Público y de las Finanzas Públicas (1997). *Informe final. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.
- Conde Cotes, Alfonso (2002). "La 'revolución educativa' del nuevo gobierno", en *Taller*, revista de actualidad y análisis político, No. 3, Bogotá, D.C., 2002.
- Corpoeducación (2002). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Casa Editorial *El Tiempo*, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, Bogotá, D.C..
- Corpoeducación/ Fundación Corona (2003). *Informe de progreso educativo de Colombia 2003*, Preal, Fundación Corona, Corpoeducación, Bogotá, D.C.
- Dirección General del Presupuesto Público Nacional (2003). *Efecto Fiscal de los puntos 8, 9, 10 y 14 del Referendo*, Febrero 21 (mimeo).
- Estrada Álvarez, Jairo (2002). *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo*, Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C.

- “Producción del discurso y política neoliberal”, en *Taller*, revista de actualidad y análisis político, No. 6, Bogotá, D.C., 2003.
- “Estado autoritario y política neoliberal en el gobierno de Uribe Vélez”, en *Taller*, revista de actualidad y análisis político, No. 4, Bogotá, D.C., 2002.
- “La constitución política del mercado total. Reflexiones a propósito del Área de Libre Comercio de las Américas - Alca”, en Estrada Álvarez, Jairo (Compilador) (2003). *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Observatorio Político, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C.
- Fecode – Ceid (2003). II Foro Nacional en Defensa de la Educación Pública. Materiales de discusión. Bogotá, D.C.
- Hachfeld, David (2003). *Wie Bildung zur Ware wird*.
<http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/index>
- Kuehn, Larry (1999). “La globalización de la educación en las Américas”, en ALAI, América Latina en Movimiento.
- Laval, Cristian/ Weber Louis (2003). “La escuela-empresa productora de capital humano”, en *Le Monde Diplomatique*, Edición Colombia, No. 15, agosto.
- Mejía, Marco Raúl (2003). “Colombia y sus nuevas políticas educativas. Remedios que enferman”, en *Le Monde Diplomatique*, Edición Colombia, No. 15, agosto.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República (1999). *Acuerdo extendido por el gobierno de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, Bogotá, D.C..
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República (2002). *Acuerdo extendido por el gobierno de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, Bogotá, D.C..
- Ministerio Educación. *La revolución educativa. Plan sectorial 2003-2006*, Bogotá, D.C., marzo de 2003
- Miñana Blasco, Carlos/ Rodríguez, José Gregorio (2003). “Poder Neoliberal y mercado en la formación”, en *Trans*, revista de la

- sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, No. 3, Bogotá D.C.
- Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1998). *Plan Nacional de Desarrollo. Cambio para construir la paz*, Bogotá, D.C.
- Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (2002). *Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, D.C.
- Presidencia de la República – Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá, D.C.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). *Informe sobre el Desarrollo Humano para Colombia*, Bogotá, D.C.
- Regitz, Harmut (2003) *Sozialabbau und GATS*, <http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/index>
- Rodríguez, Céspedes, Abel (2002). *La educación después de la Constitución de 1991. De la reforma a la contrarreforma*. Cooperativa editorial del magisterio. Corporación Tercer Milenio. Bogotá, D.C.
- (2003). “La Revolución Educativa: de las promesas a las realidades”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, No. 62, Bogotá, D.C.
- Scherrer, Christoph und andere (2003). *GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich: Bewertung der Forderungen. Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung*, Universität Kassel, Kassel, März.
- Stolowicz, Beatriz (2003). *La educación en las estrategias de control en América latina*. México D.F., 2003, mimeo.
- Suárez Montoya, Aurelio (2003). *Crítica al ALCA. La recolonización*, Ediciones Aurora, Bogotá, D.C.
- Universidad Nacional de Colombia (2001). *Memorias del seminario latinoamericano sobre educación superior. Análisis y perspectivas.*, Bogotá, D.C.
- Vasco, Carlos Eduardo (2003). “Objetivos específicos, indicadores de logros y competencias: ¿y ahora estándares?”, en *Educación y Cultura*, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, No. 62, Bogotá, D.C.

- Venegas Calle, Stella/ Mora Toscano Oliver (2003). "La óptica mercantilista de la banca multilateral", en *Le Monde Diplomatique*, Edición Colombia, No. 15, agosto.
- Vior, Susana (2003). "Razones de la decadencia argentina. El mito de una sociedad bien educada", en *Le Monde Diplomatique*, Edición Colombia, No. 15, agosto.
- World Bank, Human Development Network (2002). *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C..
- World Bank (2002). *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$200 million to the Republic of Colombia for a higher education – improvind access project*, Washington, D.C.
- Yepes P., Alberto (2003). "El sacrificio de la educación en los altares de la guerra y el ajuste", en Plataforma colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Ediciones Antrophos, Bogotá, D.C.

Anexos

Anexo 1: Estadísticas básicas del sector educativo, 2000

Anexo 1: Estadísticas básicas del sector educativo, 2000

Población objetivo por grupo de edad	
Población de 5 a 6 años	1,922,450
Población de 7 a 11 años	4,575,805
Población de 12 a 17 años	5,073,649
Población de 18 a 24 años	5,557,876
Total de la población objetivo	17,129,780
Matrícula total	
Matrícula de educación preescolar	899,707
Matrícula de educación primaria	5,088,295
Matrícula de educación secundaria	4,272,012
Matrícula de educación superior	1,233,848
Total matrícula en educación	11,493,863
Número de establecimientos educativos*	
Sector oficial	77,282
Sector no oficial	26,460
Universidades oficiales	88
Universidades no oficiales	193
Total establecimientos	104,023
Número de docentes*	
Situado fiscal	312,492
Departamentales	18,000
Municipales	53,000
Sector oficial universidades	24,508
Total sector oficial	408,000
Sector no oficial	161,280
Sector no oficial universidades	53,058
Total sector no oficial	214,338
	1,244,676
Cobertura bruta por niveles	
Cobertura bruta preescolar	46.8%
Cobertura bruta primaria	111.2%
Cobertura bruta secundaria	84.2%
Cobertura bruta superior	22.2%
Cobertura neta por niveles	
Cobertura neta preescolar	40.5%
Cobertura neta primaria	83.6%
Cobertura neta secundaria	62.7%
Cobertura neta superior	15.1%

* Esta información corresponde al año de 1999 y fue extractada de varios documentos del Ministerio de Educación Nacional y de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación. Corpoeducación (2002), Situación de la educación básica, media y superior en Colombia, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona y la Fundación Antonio Restrepo Barco, Bogotá, D.C., p. 21.

Anexo 2: Cronología de las negociaciones del ALCA

