

**Configuraciones de política educativa neoliberal.
Estudio preliminar***

Jairo Estrada Álvarez
Profesor asociado
Departamento de Ciencia Política
Universidad Nacional de Colombia

* Una versión de este documento se encuentra publicada en mi libro: "*Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo*", Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

“Ciertamente no hay nada acerca de la educación que deba llevar a la duda de que el mercado puede proveerla. Como cualquier otro producto o servicio, la educación es una combinación de tierra, trabajo y bienes de capital dirigidos a un objetivo particular -instrucción en asuntos académicos y temas relacionados demandados por una clase de consumidores, principalmente padres”.

Sheldon Richman

Durante la administración Pastrana se emprendió una de las más profundas transformaciones de la educación pública (básica y media) en la historia reciente del país: Se dieron los pasos -probablemente más importantes- para su privatización y su organización de acuerdo con la lógica del mercado.

Desde luego que los puntos de llegada de la política neoliberal para el sector educativo no se encuentran aún completamente delineados. Justamente en ello radica la dificultad para la comprensión de los alcances de las reformas emprendidas en el Gobierno de Pastrana. El carácter -en apariencia- marcadamente técnico de tales reformas, centrado en buena medida alrededor del debate sobre la situación de las finanzas públicas y la eficiencia del gasto público, se ha constituido en un velo que pareciera invisibilizar los propósitos políticos de mediano y largo plazo del proyecto neoliberal frente a la educación pública.

Al respecto no debe quedar la menor duda: las transformaciones propias de la fase neoliberal de la reestructuración capitalista, contienen (y demandan) una creciente sujeción de todos los campos de la vida social a las lógicas mercantiles, particularmente de aquellos que, en razón de luchas sociales o de propósitos legitimadores y de construcción de lealtades en torno al Estado, se habían configurado, incluso, con una cierta autonomía y habían contribuido a generar toda suerte de resistencias y opciones de alternativa -políticas y culturales- frente a la forma mercantil. La educación pública es uno de ellos.

Dimensiones de análisis de la política educativa

Las transformaciones neoliberales en materia educativa -en su sentido más abstracto- deben ser apreciadas en una doble dimensión: De una lado, se trata de organizar la educación pública de acuerdo a las reglas del cálculo económico. La educación debe ser medida como cualquier otra mercancía: por su valor y por su valor de uso. Por ello, la cuestión del costeo y de la financiación; de la cobertura y de la calidad; de la eficiencia, ocupan un lugar central en las consideraciones actuales de política educativa. De otro lado, se trata de orientar la educación pública en función de un proyecto de disciplinamiento social, en cuya base se encuentra una “cultura” y una pedagogía del (y para el) mercado, de exaltación del rendimiento individual, el productivismo y la competencia.

De manera más concreta, las transformaciones neoliberales en materia educativa deben ser consideradas como un componente esencial del propósito de subordinación de la educación pública a los movimientos de la economía y a las “señales” del mercado. Dada la naturaleza totalitaria y fundamentalista del proyecto neoliberal, lo que se esperaría sería

un sistema de educación pública que estuviera en capacidad de adecuarse flexiblemente - de manera continua y permanente- a las demandas del sistema económico y a sus principios de organización. En un enfoque desde la globalización capitalista, el sistema de educación pública debería responder las demandas del proceso de consolidación de una nueva división internacional del trabajo. Si la globalización requiere de manera imperativa, por ejemplo, competitividad por costos laborales, en razón del atraso tecnológico, lo que el sistema educativo debería arrojar sería mano de obra barata, que atendiera en todo caso unos parámetros “globales” mínimos.

Las transformaciones neoliberales en el sector educativo deben ser examinadas en un contexto de construcción de proyecto de hegemonía imperial, que desde nuevas configuraciones oligárquicas del gobierno mundial impone y reproduce -aun en los ámbitos nacional-estatales y locales- “modelos” homogenizadores de política educativa a la usanza neoliberal, a través de organismos de regulación supranacional como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, en ocasiones bajo el manto de la financiación multilateral; en otras, de los programas de ajuste económico. En el caso de la educación, son de amplio conocimiento las preocupaciones de estas agencias, que se han constituido en verdaderos manifiestos en favor de la privatización y de la organización mercantil de la educación¹.

Las transformaciones neoliberales en el sector educativo deben ser observadas igualmente como componente del proceso de reforma del Estado y de las nuevas configuraciones de la economía pública. Con el proyecto neoliberal se ha asistido a un proceso de redefinición del papel y de las funciones del Estado, el cual se ha acompañado de una reformulación de las políticas de financiación estatal, de asignación y distribución, y de aplicación de los recursos públicos. En la raíz de tales transformaciones se encuentra una propósito de dirección autoritaria de la sociedad hacia el mercado y un proyecto de redistribución regresiva del ingreso, que castiga los fondos sociales de consumo, al tiempo que favorece aquellos de la acumulación capitalista privada, en particular del acopio y la especulación financiera. Dadas la estructuras actuales de la tributación, es evidente que las mayorías de la sociedad sostienen hoy al Estado con tributos indirectos. También lo es que, en contraposición a tal tendencia a la creciente socialización del financiamiento, se aprecia una tendencia a la privatización de ciertas funciones del Estado, sus funciones frente a la educación pública incluidas, y que tal tendencia comprende también la disputa por la gestión de los dineros públicos y por su incorporación a los circuitos económicos, en especial aquellos del capital financiero.

¹ Véase por ejemplo: Worldbank (1995) *Priorities and Strategies for Education*, Washington, D.C. / Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad (1998). Programa de reforma educativa para América Latina PREAL, Santiago.

Las transformaciones neoliberales en materia educativa se inscriben en los debates políticos y económicos sobre los alcances de los procesos de descentralización, las dimensiones y las configuraciones de la autonomía local y el mismo lugar de la escuela en la sociedad. Precisamente tras los anuncios de mayor democracia local, se ha abierto paso un concepto de descentralización autoritaria, que hace difusa la responsabilidad del Estado (en tanto gobierno central), al tiempo que transfiere a los gobiernos locales, más responsabilidades con menos recursos y proyecta la noción de autonomía hasta el escenario escolar, en la forma de autonomía financiera.

Las transformaciones neoliberales en el sector educativo dan cuenta, además, de las configuraciones específicas e inmediatas de la conflictividad social y de clases propias de la sociedad capitalista, y se manifiestan como conflicto de intereses entre el Estado y la organización gremial de los maestros. En realidad, aunque está en juego la política neoliberal sectorial (para el sector educativo), incluida la pretensión de organizar la relación laboral sobre presupuestos flexibles, el nivel de conflicto sobrepasa tal dimensión, para situarse en el terreno de la confrontación del Estado con formas de resistencia social organizada, que pueden cumplir una función aglutinadora y encauzarse contra la “política general”, y deben -por tanto- ser derrotadas, no sólo para el “bien” de la política estatal sectorial, sino como forma de aleccionamiento y de disciplinamiento de quienes de forma valerosa y heroica confrontan el sistema y sus políticas. De ahí que el ejercicio de la política neoliberal se acompañe de la permanente convocatoria a la medición de fuerzas.

Como se puede apreciar, un acercamiento a la política educativa de la administración Pastrana además de poseer un campo de estudio bastante amplio, resulta ser una tarea por demás compleja. En este escrito se presentarán algunas reflexiones en torno a aspectos que considero clave para la comprensión de las principales tendencias de la política educativa.

Consideraciones económicas y financieras de la política educativa

En la definición de los principales lineamientos de la política educativa del gobierno de Pastrana, las consideraciones culturales y pedagógicas han quedado relegadas en buena medida a un segundo plano, dada la prioridad que se le ha dado a los aspectos económicos y financieros. El debate que se ha desplegado en torno a los problemas de la calidad de la educación, en especial en relación con la cuestión de las competencias básicas, también ha estado preso por las determinaciones económicas y financieras, y por un concepto de calidad en cuanto atributo a ser medido de acuerdo a lo propio de cualquier forma mercantil.

La reducción de la política educativa al predominio de aspectos económicos y financieros posee varias formas de manifestación:

En primer lugar, en la redefinición del monto de recursos a ser dispuestos por parte del Estado para financiar el gasto educativo. La consideración esencial para tal redefinición consistió en subsumir la política de asignación de recursos a los propósitos de la política

macroeconómica, en particular a las metas “concertadas” por el gobierno de Pastrana con el Fondo Monetario Internacional en el marco del ajuste fiscal. En ese sentido, la política educativa se encausó al quiebre de las “rigideces presupuestales” impuestas por la Constitución de 1991. Los resultados esperados saltan a la vista: Congelación de recursos de presupuesto para transferencias en educación y reducción de la participación de esas transferencias como proporción de los ingresos corrientes de la Nación (frente a una previsible mayor dinámica de crecimientos de éstos). Y como consecuencia de ello: Deterioro de las condiciones de materialización del derecho a la educación para los niños, niñas y jóvenes, consagrado constitucionalmente; o atención aún más precaria que la actual, dado el proyectado nuevo ciclo de masificación, acompañado de la disposición de menos recursos (totales y unitarios).

La pregunta por el monto de los recursos para financiar la educación, siempre debe ser respondida en consonancia con el examen del presupuesto público en general. La afectación de recursos para la educación genera en la práctica cambios en la estructura del presupuesto y “liberación” de recursos (o ahorros fiscales) que pueden ser destinados a otros menesteres. Dadas las condiciones del país, no es de ninguna manera exagerado aseverar que los recortes generados por las políticas de ajuste fiscal, representan una contribución al pago del servicio de la deuda o a la financiación de la guerra contrainsurgente. En la base de la definición del monto de los recursos a transferir a los entes territoriales (para educación), se encuentra por tanto un proyecto de redistribución regresiva del ingreso y un salto mortal del “derecho a la educación” hacia la “prestación del servicio educativo”. En ese salto mortal la definición de criterios de asignación conforme a reglas de mercado adquiere la mayor significación.

En segundo lugar, en la reformulación del régimen de competencias de la Nación y los entes territoriales. Tras el velo de la mayor autonomía local (distrital, departamental y municipal), especialmente en la administración directa de los recursos (financieros y docentes), se ha asistido a la configuración de un régimen de competencias que garantiza la regulación autoritaria del sector educativo por parte del gobierno central, encausa -estratégicamente- la actividad educativa hacia su organización mercantil y convierte a los gobiernos locales en agentes gestores de la política educativa, en su actual diseño neoliberal. El nuevo régimen de competencias también se encuentra subsumido a las políticas de ajuste fiscal e impone, en tendencia, la generación de recursos propios mediante esfuerzos fiscales del orden territorial, en tanto transfiere más competencias a los entes territoriales con menos recursos. En la base de la definición del nuevo régimen de competencias está el carácter ahora difuso de la responsabilidad estatal frente al “derecho a la educación” y la idea de que tal responsabilidad termina con la asignación y la disposición de los recursos, lo cual resulta por demás congruente con la noción de “servicio educativo”. La redefinición de la responsabilidad estatal se concreta en la tendencia fuerte hacia la “municipalización”, como uno de los principales rasgos de la política educativa durante la administración Pastrana².

² La “municipalización” entendida, por su parte, como la antesala de la organización del sector educativo de acuerdo con las lógicas del mercado.

La cuestión por el régimen de competencias y la tendencia a la “municipalización” debe ser contemplada en el contexto más amplio del rediseño del régimen neoliberal de la descentralización. El fracaso de la configuración inicial de dicho régimen, que estuvo concebido como componente de estrategias de racionalización y ajuste fiscal y de atomización de luchas sociales³, y es explicado en buena medida por los rasgos clientelistas y corruptos del régimen político, ha impuesto una mayor atención en los efectos de las políticas de descentralización sobre la política macroeconómica general; en particular, en relación con la necesaria simultaneidad de la descentralización de los ingresos y las responsabilidades del gasto⁴. El techo constitucional impuesto a las transferencias y la nueva definición de competencias y de responsabilidades, incluidas las múltiples restricciones legales al crecimiento de los costos por encima de los parámetros establecidos, se encuentran en estrecha relación con la política de ajuste fiscal del orden territorial y los proyectos de reforma tributaria y de nuevo ordenamiento territorial, que han sido presentados al Congreso en legislaturas pasadas y discutidos en diversos foros y escenarios (sin que todavía cuenten con una definición definitiva)⁵. También en este punto se asiste a un proyecto de redistribución regresiva del ingreso. La congelación y aún la reducción de los recursos transferidos a los entes territoriales, al tiempo que produce “ahorros” al gobierno central y por esa vía le permite liberar recursos para otros propósitos ya señalados, obliga a los entes territoriales a generar más recursos para atender las necesidades de gasto y por esa vía impone inevitablemente más tributos a los ciudadanos.

En tercer lugar, en el desarrollo de un concepto de institución escolar, en el que la cuestión por la gestión de los recursos subsume las consideraciones culturales y pedagógicas de un proyecto educativo. En el enfoque neoliberal, la noción de descentralización ha pretendido ser llevada hasta la institución escolar. El argumento principal ha consistido en que de esa forma se avanzaría en un concepto de mayor autonomía y sobre todo de participación tanto de la comunidad educativa como de los ciudadanos y sus comunidades organizadas en el diseño de los destinos de la educación pública. Tal autonomía y participación son, en sentido estricto, más bien caricaturescas. Las directrices esenciales de la política educativa -en toda su extensión- son diseñadas centralmente. Las definiciones de tipologías escolares, las determinaciones de costos (por ejemplo las asignaciones por

³ Desde la administración de Turbay Ayala, con la presentación del Informe Wiesner - Bird se venía insistiendo en estrategias de descentralización con un notorio enfoque neoliberal. Un examen exhaustivo y riguroso de esas estrategias se encuentra en Dario I. Restrepo Botero. El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora. En: Misas Arango, Gabriel (editor) (2001). Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, pp. 427-479

⁴ Ver: Banco Mundial (2000). En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000, cap. 5, La descentralización de poderes, una nueva dimensión del Estado, Washington, D.C., pp. 107-124

⁵ La concreción de la relación ajuste fiscal - política educativa se encuentra en los convenios de desempeño, los planes de racionalización educativa y el plan de reorganización del sector educativo que han sido examinados en mi libro *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública*, ob. cit.

estudiantes), el establecimiento de parámetros y de relaciones técnicas son definidas todas centralmente. El campo autónomo de decisión en torno a un proyecto educativo y las posibilidades reales de la participación en la construcción de ese proyecto educativo quedan reducidas a las gerencia de los recursos, una vez descontados los costos docentes, como se podría colegir del esquema de Fondos de Servicios Educativos creado por la nueva legislación.

La concepto de autonomía que en verdad se encuentra reforzado por las nuevas tendencias de política educativa se refiere a la autonomía financiera. Se trata de una vieja aspiración que encontró sus primeras concreciones en el concepto de “nuevo colegio”, incorporado en el fallido intento del Plan de Desarrollo, fue reformulado después en el proyecto de Nuevo Sistema Escolar en la forma de “colegio completo” y reaparece ahora - todavía tímidamente en el diseño- con los Fondos de Servicios Educativos. En su configuración actual, éstos dan cuenta precisamente de la intención de preparar el escenario para la futura administración directa de los recursos económicos y financieros, y de personal docente y administrativo, así como de sensibilizar a las comunidades educativas y a los ciudadanos en el sentido de que el mejoramiento de las condiciones de la institución escolar requiere la creciente vinculación de recursos propios y ser, por tanto cofinanciada, lo cual se traducirá de manera inevitable en la presión al aumento de las tarifas educativas. La relación de subordinación Estado - ente territorial, se reproduce en este nivel como relación ente territorial - institución escolar. La responsabilidad por la cobertura y la calidad educativas quedan en manos de ésta última, pues el ente territorial (departamento o municipio certificado) limita sus responsabilidades respecto de la institución escolar a la asignación de recursos en función de la demanda. Ésta por su parte, aparece determinada por la institución escolar, cuyo destino está fraguado de acuerdo a las variaciones de esta variable de mercado. En la base del sistema educativo, la institución escolar, se han puesto en marcha variados mecanismos que estimulan la organización mercantil de la educación pública y propician la tendencia de su privatización. También aquí se activan los dispositivos de la redistribución regresiva del ingreso, propios de las políticas fiscales del ajuste: ¡Lo que no alcance a ser financiado por el Estado, que lo asuman los padres de familia!

En cuarto lugar, en el rediseño de las relaciones laborales del sector educativo, con fundamento en una marcada tendencia a la flexibilización. En los ejes de la política educativa de la administración Pastrana se encuentra la idea de que los problemas de financiación del sector educativo se explicarían en buena medida por el aumento de los costos docentes. Tal aumento habría absorbido los esfuerzos del Estado, expresados en la mayor disposición de recursos para educación durante la década de los noventa, sin que ello se tradujera en un incremento proporcional de la cobertura y en un mejoramiento de la calidad. Con base en la tesis que subyace a las consideraciones económicas y financieras de la política educativa: “los recursos dispuestos por el Estado son suficientes, sólo están mal administrados”, se ha emprendido una verdadera transformación de las relaciones laborales del sector educativo en cuyo centro está la reducción de los costos docentes y el empobrecimiento de los maestros. El mayor gasto educativo del Estado en la década pasada, medido como proporción del Producto Interno Bruto, apenas recuperó el rezago colombiano de los años ochenta (de 2.2% a 4.5%), para colocarlo en un nivel más bien

modesto si se contemplan parámetros internacionales. La relación técnica alumno-maestro (24 aproximadamente), que ha servido para argumentar la política de reducción de costos, se encuentra dentro de los estándares latinoamericanos (con excepción de países más pobres, en donde es mayor). El propósito de la política neoliberal es claro: Con los mismos recursos, se puede aumentar la cobertura y mejorar la calidad, si se modifican al alza los parámetros técnicos y se reestructura el costo educativo. La reducción del costo docente, como porcentaje de participación dentro del costo educativo total, permitiría generar “ahorros” o “liberar” recursos, que podrían ser destinados para aumentar la calidad educativa.

Un enfoque de esas características resulta por demás perverso, pues excluye de las consideraciones de calidad al maestro mismo. Y reproduce, a la usanza fabril capitalista, la idea de estrategias neoliberales de que la estabilidad de la organización económica, se encontraría en la desestabilización y en la precariedad de la fuerza laboral. El disciplinamiento social que imponen esas condiciones se constituiría en un imperativo de rendimiento y de disposición para aumentar la productividad del trabajo. En el caso del magisterio produciría además importantes dividendos políticos, pues se quebraría un poder sindical y político, que aglutina cientos de miles de servidores públicos y es uno de los últimos reductos fundamentales organizados de los trabajadores. Por ello la política neoliberal, se ha acompañado de campañas orquestadas de propaganda, cuyo fin consiste en mostrar a la organización gremial, como una asociación de privilegiados. En realidad, el salario docente -comparado con otros servidores públicos- es precario. Niveles relativamente aceptables se logran después de más 20 a 25 años de ejercicio docente.

En este caso, las consideraciones económicas y financieras predominantes en la política educativa imponen igualmente un concepto de redistribución regresiva del ingreso. Con los dineros que se logren sustraer del fondo salarial (total social) de los maestros, es posible generar “ahorros” o “liberar” recursos, que se pueden destinar para financiar otros propósitos de la política educativa y hacerla sostenible financieramente.

En suma, el concepto neoliberal de política educativa, en sus configuraciones actuales, implica que la menor responsabilidad del Estado frente al sector educativo público debe compensada con la generación y extracción de recursos de los entes territoriales, las instituciones escolares, los padres de familia y los maestros. Los dispositivos de la cofinanciación han sido activados de diversa forma; los caminos a la privatización han sido igualmente estimulados. La explicación a ese carácter regresivo de la política de financiación se encuentra en gran medida en la situación de endeudamiento y en la preparación y adecuación estratégica del Estado para la guerra. De otra forma es imposible entender, por qué ciudadanos que hoy pagan más impuestos (nacionales y territoriales), que hace una década, son convocados a cofinanciar -con expectativas crecientes- la educación pública.

Política educativa y privatización

Los argumentos centrales del Estado, al sustentar su política educativa, consisten en que su aplicación conducirá a un aumento de la cobertura, a un mejoramiento de la calidad y a

una mayor equidad. Se desvirtúan, además, las tesis que señalan los propósitos de privatización y se habla más bien de un fortalecimiento de la educación pública, como intención estratégica.

Es probable que en razón de las políticas educativas aumenten la cobertura y las tasas de retención de estudiantes en las escuelas y colegios públicos. El esperado nuevo ciclo de masificación resultará de la modificación de los parámetros técnico estudiante - maestro; la retención estudiantil, en razón de las disposiciones que han eliminado prácticamente la repitencia. Es igualmente probable -mucho más probable- que el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la población colombiana y la profundización de la guerra actúen en sentido contrario.

Empero, más allá de las situaciones hipotéticas que se pudieran construir a futuro sobre la cobertura educativa, las consideraciones sobre la tendencia a la privatización de la educación pública tienen su sustento en la siguiente:

Primero, en el manejo de los recursos. Las configuraciones de política neoliberal han fortalecido la vinculación de los particulares en la definición de institución educativa y sobre todo han estimulado que el “servicio educativo” pueda ser prestado por instituciones denominadas de manera eufemística “no estatales” (con algunas restricciones, que se estudiarán en el capítulo cuarto). La decisión política del Estado es clara: dispuestos los recursos, no interesaría quien los manejara, si se hace “eficientemente”. Si bien en el sector público educativo no ha penetrado aún la intermediación financiera, como en caso del sector de la salud, no es descartable a futuro que aumenten las presiones del sector privado por vincular a los circuitos financieros la bolsa de casi 7 billones de pesos, que representan las asignaciones para educación.

Segundo, en los criterios de asignación de los recursos. La política de asignación de recursos, basada en la demanda, erige la competencia en principio rector de la organización del sector educativo. Del comportamiento de la demanda depende el futuro de la institución escolar. La competencia incorpora la reglas del mercado a la vida escolar. La disputa por los recursos ocurrirá entre instituciones públicas y entre éstas y las instituciones privadas y propiciará movimientos en las instituciones educativas, similares a los que cualquier actividad económica: Crecimiento, concentración, absorciones, fusiones, “bancarrotas”.

Las supuestas consideraciones de equidad, que estarían en la base de la política neoliberal quedan sepultadas, de una lado, por cuanto las condiciones iniciales de acceso a los recursos, al basarse en criterios de demanda efectiva principalmente, reproducen las inequidades existentes al momento de presentarse la disputa por los recursos. Del otro, por cuanto recursos suplementarios a ser percibidos por razones de equidad, son considerados como residuales y no alcanzan a contrarrestar los impactos que dejará la competencia.

Tercero, en el estímulo a variadas formas de la contratación privada. La posibilidad de prestación del servicio por parte del sector privado, demostrada la insuficiencia del sector público, dejará de hacer parte de la excepción, para constituirse en tendencia en la regla.

Las concesiones de colegios públicos a entidades privadas y la contratación directa para la prestación del servicio educativo por parte de instituciones privadas -probablemente compitiendo con costos más favorables, dadas las condiciones laborales, en general, más precarias del sector privado- favorecen un debilitamiento a largo plazo del sector público y estimulan la proyección del “negocio educativo”. Al fin y al cabo, 30% de la educación básica en primaria y 45% en bachillerato es privado. Desde la misma institución pública, se propician prácticas privatizadoras con los Fondos de Servicios Educativos.

El concepto de privatización no puede limitarse, por tanto, a identificar ésta con la enajenación de activos. La privatización significa también crear condiciones para organizar una actividad social, como la educativa, de acuerdo con las lógicas del mercado. La privatización consiste igualmente en trasladar la función pública al sector privado. La privatización comprende la intención de debilitar las instituciones públicas. La privatización conlleva prácticas de cofinanciación.

Política educativa y teorías económicas

El sustento teórico de la política educativa actual se encuentra, sin lugar a duda, en la teoría y en la ideología del neoliberalismo. La regulación neoliberal descansa sobre una ideología del “libre mercado” y de una presunta no intervención del Estado. En realidad, la centralidad (autoritaria) del Estado es por demás evidente en el diseño y concreción de la política. Desde el Estado mismo se ha emprendido una verdadera campaña de descrédito de la educación pública, de exaltación de la educación privada y de valores genuinamente capitalistas y meritocráticos (individualismo, egoísmo, competencia, rendimiento, etcétera).

En la perspectiva neoliberal es admisible la intervención del Estado en la educación en razón de los *efectos de vecindad*⁶. Tal intervención se justificaría para que los niños reciban un mínimo de instrucción de un tipo determinado. La situación ideal consistiría en que el Estado asignase una suma de dinero por estudiante, en la forma de subsidio; que el padre de familia la recibiese, y escogiese “libremente” la institución en la cual él desea que su hijo se eduque. La garantía de una suma fija por estudiante permitiría que el padre -si pretende una mejor educación para su hijo- tomase la decisión de colocar un monto adicional, esto es, de cofinanciar. Y tendría además, toda suerte de ventajas: Disminución del tamaño del Estado, en cuanto reducción de la burocracia pública educativa; separación de las funciones de financiación y de administración de la educación pública; estímulo a la competencia entre las instituciones escolares y con ello mejoramiento de la calidad educativa; fijación de sueldos de los maestros y de otros costos educativos de acuerdo con las fuerzas del mercado; reducción de las diferencias de clase, por cuanto los padres de

⁶ En cuanto relación costo -beneficio. Lo que se gana con la educación de un niño beneficia no solamente al niño o a sus padres, sino también a los demás miembros de la sociedad. Señala Friedman en todo caso que “el beneficio social será mayor en los niveles más bajos de enseñanza, donde existe unanimidad sobre el contenido de los cursos, y disminuye continuamente a medida que se eleva el nivel de enseñanza. Ver: Milton Friedman (1966), *Capitalismo y libertad*, Ediciones Rialp, Madrid, pp. 115-116.

familia podrían matricular a sus hijos en colegios de clases medias y altas, siempre y cuando estuvieren dispuestos a cofinanciar; garantía de la libertad de enseñanza, etcétera⁷.

Ese punto de llegada, concebido por Friedman, en el que la educación pública es organizada conforme a reglas de mercado y a intereses privados⁸, representa sin duda el referente principal de la política educativa de la administración Pastrana. Empero, el límite de un enfoque neoliberal ortodoxo o genuino consiste en su excesivo determinismo económico. Lo cual dificulta la traducción de los propósitos teóricos de la política en la política misma, al desconocer el papel de otros factores políticos, sociales y culturales sobre en la explicación de la situación de la educación pública.

Pese a que políticas neoliberales se han esforzado por superar las visiones “puras de mercado” al incorporar en su diseño nociones de pobreza y equidad y concretarlas en un concepto de focalización del gasto público, ello no ha sido suficiente para darle la solidez - teórica, política y técnica- que actualmente demanda la política educativa. La construcción de un discurso de legitimación de la política, con base en el discurso del “libre mercado” se ha agotado y tiende a estrecharse cada vez más. La misma realidad se ha encargado de controvertirlo de manera recurrente y permanente.

En ese sentido, la irrupción de la teoría neoinstitucionalista, sobre todo en la década de los noventa⁹, con la fórmula sencilla, “primero las instituciones, luego el mercado”, aparece como un complemento ideal. En primer lugar, por cuanto representaría una superación de la visión de la sociedad en la exclusiva lógica del mercado, al señalar que es necesario incorporar en análisis de las instituciones en la economía. Su crítica al neoliberalismo no es fundamental. No se trata de desconocer las fuerzas del mercado, sólo debe tenerse en cuenta que éstas interactúan con una gama muy variada de instituciones. Segundo, por cuanto a la visión neoinstitucional subyace una visión desde la teoría general de sistemas. La sociedad (el sistema) está conformada por un conjunto de elementos (instituciones) interrelacionadas e interactuantes. Esa visión de interrelación-interacción excluye el antagonismo, puede reconocer el conflicto pero funcionalmente (o como disfunción transitoria), presume relaciones de poder horizontales, excluye por tanto la dominación y la explotación, posibilita desarrollar un discurso de identidad de intereses, de concertación, de participación, de no exclusión, “democrático”.

⁷ Ibid., pp. 117-126

⁸ Desde luego que la propuesta friedmaniana es mucho más compleja de lo que aquí se presenta. Una explicación exhaustiva y rigurosa se encuentra en el ya citado texto de *Capitalismo y Libertad*, en el capítulo VI sobre la “Función del Estado en la educación”. Ibid., pp. 115-142.

⁹ Véase: Banco Mundial (1997), *El Estado en un mundo en transformación*, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D.C., pp.292.

La visión neoinstitucionalista de las instituciones no debe ser reducida en la forma de organizaciones o de aparato institucional. Las instituciones son definidas como reglas de juego en una sociedad, más exactamente como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones pueden ser formales (constitución, leyes, códigos, etc.) o informales (tradicción, cultura, etc.).

Al ser definidas así las instituciones, el neoinstitucionalismo propendería por hacer avanzar la sociedad hacia una sociedad del contrato. es decir, el problema de las sociedades capitalistas no resulta de su naturaleza de dominación y de explotación, sino de la existencia de reglas de juego inadecuadas (instituciones inadecuadas), o de carencia de reglas juego (instituciones). De ahí que la política neoinstitucionalista se concentre en la necesidad de fortalecer las instituciones (creándolas, eliminándolas, reformándolas). Por ello se habla de desplegar y fortalecer la capacidad institucional del Estado, de la necesidad de instituciones fuertes, de la eficiencia y la eficacia de las instituciones, etc. Entiéndase que en el neoinstitucionalismo, como ya se dijo, instituciones no son reducidas al aparato estatal. No es casual entonces, que en le pasado reciente, la política del estado capitalista se haya orientado a diseñar reglas de juego, especialmente en el campo económico y sobre todo en los nuevos negocios que ha traído la reestructuración capitalista.

Para el caso que nos ocupa, son de importancia las concepciones neoinstitucionalistas sobre los *costos de transacción* y el problema de la *información incompleta*, pues éstas permiten una mejor comprensión de las tendencias de la política educativa. Por costos de transacción se comprenden los costos asociados con las transferencia, captura y protección de los derechos de propiedad. Se trata de los costos del entorno institucional, legal, político y social, para que haya mejor eficiencia en el ejercicio del derecho a la propiedad. De otra parte, si se considera que la información se ha constituido en un costo, resulta claro que su distorsión, su insuficiencia, o incluso su manipulación (o en contraposición su optimización), son factores incidentes sobre los derechos de propiedad y su materialización.

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

La noción de “buscadores de rentas” proviene de las acciones de intervención del Estado. En la medida en que el Estado crea restricciones al libre mercado -aseveran los neoinstitucionalistas- se constituyen rentas que buscan ser capturadas por diferentes grupos de interés. Los gremios económicos andarían tras beneficios, los sindicatos estatales pretenderían apropiarse de parte del gasto público, etcétera; pero además, esa “avidez de renta“, puede tomar la forma de corrupción, soborno, contrabando, clientelismo, etc. Si el Estado crea instituciones adecuadas, fuertes, eficientes, que no distorsionen el

mercado, la búsqueda de rentas dejaría de ser rentable. Lo contrario sería convertir el “cabildeo” en negocio.

El análisis sobre la “avidez de renta” lleva a los neoinstitucionalistas a afirmar que los problemas del gasto público no son de magnitud, sino de eficiencia y de uso racional. De allí resulta la tesis, por ejemplo, que el gasto público en educación es más que suficiente. Sólo que no se usa de manera eficiente, porque no se distribuye racionalmente o por que hay unos “captosres de renta” que lo impiden.

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

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

El neoinstitucionalismo resulta útil para el desarrollo de un discurso de la democracia y de la participación, de la armonía y de la superación de los antagonismos. Las clases, los llamados actores sociales y políticos, la “sociedad civil”, el Estado, con instituciones interactuantes (participativas) en la búsqueda de propósitos comunes: La paz, el bienestar, la tolerancia. La dominación ya no existe en la forma de dominación del Estado capitalista pues éste sería un “actor” más, situado en un nivel de horizontalidad frente al poder. Éste ahora es difuso y sus formas de constitución son comparables con el poder del Estado. Tal visión se encuentra sintetizada, por ejemplo, en la consigna “la educación compromiso de todos”.

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

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

privada), lo que interesa es que la función y las reglas se cumplan. Segundo, porque favorecen un discurso de debilitamiento de las formas de organización sindical de los trabajadores estatales. Los sindicatos son reducidos a temibles “captoreadores de rentas”, que sólo buscan consolidar privilegios. Fecode es un ejemplo de lo que no debe ser. Tercer, porque se estimula la política de “todos ponen”. Como el Estado es un agente más, la responsabilidad tiende a desaparecer o al menos a diluirse. Pone el Estado, pone el sector privado, pone la comunidad interesada. El statu quo permanece incólume, pero hubo democracia y participación. Esto es, un buen ejercicio de legitimación.

Las teorías neoinstitucionalistas se han convertido en un complemento necesario de la política neoliberal. En un contexto en el que la creencia en los omnímodos poderes del mercado es cuestionada de manera permanente, dadas las crecientes manifestaciones de la crisis capitalista en sus nuevas configuraciones, las formulaciones neoinstitucionalistas resultan por demás convenientes para la prolongación de las estrategias estatales, pues al tiempo que relativizan los discursos de mercado, reivindican su fuerza reguladora, probablemente deteriorada por carencia de óptimas reglas de juego. En sentido estricto, al caracterizar la política educativa de la administración Pastrana tendría que hablarse más bien de una síntesis neoliberal-neoinstitucional. En los capítulos posteriores del trabajo se podrán suministrar elementos adicionales de análisis, para reforzar esta tesis.

Política educativa, poderes públicos y régimen político

La política educativa del cuatrienio Pastrana debe ser comprendida desde un enfoque de política estatal. Son varias las razones que me llevan a esa afirmación:

En primer lugar, la política educativa de esta administración es un punto de llegada de transformaciones que han venido gestando a lo largo de la década de los noventa, durante los cuatrienios anteriores. Es cierto que el gobierno de Pastrana representa una profundización en el concepto neoliberal de la política en general, y de la política educativa en particular. No obstante, los antecedentes más cercanos de la política educativa actual se encuentran en el Plan de Apertura Educativa de la administración Gaviria, con el que se pretendía acondicionar el sistema educativo a las transformaciones neoliberales emprendidas en el marco de la llamada apertura económica. La embriaguez de participación y de nueva democracia, que trajo consigo el proceso constituyente y la expedición de la Constitución de 1991, invisibilizó algunas tendencias de que ya se preparaban, en especial en relación con un enfoque neoliberal de la descentralización y la organización de la actividad educativa de acuerdo a criterios gerenciales privados. La expedición de la Ley General de Educación desató ilusiones sobre las posibilidades de un proyecto cultural y pedagógico y de nueva educación para el país. En ella quedaría consagrado uno de los gérmenes de las políticas neoliberales de hoy: El Proyecto Educativo Institucional, PEI. En contraposición a las visiones democráticas y emancipatorias del PEI como un componente esencial para avanzar en un concepto de autonomía escolar en cuanto proceso de construcción pedagógico-política y cultural, los estrategias neoliberales instrumentalizaron la noción de PEI para consolidar la tesis de la “gerencia educativa” y preparar el terreno para los proyectos posteriores -de la administración Pastrana- del Nuevo Colegio y del Nuevo Sistema Escolar, de mercados

contenidos neoliberales.

En materia de financiación, los contenidos de la ley 60 de 1993 -en buena medida influidos por el poder sindical de los maestros- garantizaron la financiación de una importante porción de la oferta educativa pública con los recursos del situado fiscal. La ley, no logró detener las presiones “municipalizadoras” que ya se habían expresado en el proceso constituyente y se habían traducido normativamente en la figura de las participaciones municipales crecientes en los ingresos corrientes de la Nación, y sobre todo incorporó criterios de asignación de recursos con base en la demanda (población atendida y por atender). El esquema de financiación de la educación, emanado de la Constitución de 1991 y de la ley 60 de 1993, se basaba en una conjugación de criterios de oferta con criterios de demanda, con claro dominio de los primeros. El camino hacia la privatización resultaría a la postre mucho más lento que en el del sector de la salud. En éste, con la expedición de la ley 100 de 1993, se abrió paso a la intermediación financiera, se estimuló la expansión del sector privado en la prestación del servicio y se sentaron las bases para la dramática crisis hospitalaria que atraviesa el país desde hace algunos años.

Las políticas del “Salto Social”, incluido el “Salto educativo” fueron comprendidas equivocadamente como el “fin del neoliberalismo”. Se abrió paso la ilusión del neoestructuralismo, que pronto se enterraría con la llamada crisis política que se desató a raíz de la financiación de la campaña del Presidente Samper con dineros del narcotráfico. La debilidad política manifiesta de esa administración le permitió a los maestros lograr incrementos salariales -durante tres años consecutivos- significativamente superiores a los aumentos de los demás servidores públicos. Tales incrementos fueron en todo caso transados a cambio de las demandas por “salario profesional”, que los maestros habían diseñado desde tiempo atrás y que respondían a un concepto más integral, que superaba la visión puramente económica del salario. Durante esta administración se creó -por vía legal- una fuente de financiación adicional de la educación pública, encaminada principalmente a cubrir el déficit que arrastraba el esquema constitucional y de ley 60 de 1993: El Fondo Educativo de Compensación, el cual se convirtió en la práctica en una transferencia complementaria para educación. Al tiempo que se dispusieron mayores recursos y se incrementó significativamente el gasto educativo, se inició ya durante esta administración -de manera paradójica aparentemente- la discusión sobre la racionalización del gasto público en educación y se autorizó la contratación de los créditos multilaterales, que posteriormente culminarían con el diseño del programa del Nuevo Sistema Escolar con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo durante la administración Pastrana. En la administración Samper se conocieron los primeros documentos de Planeación Nacional sobre la financiación del gasto social con recursos de transferencias y se señalaron las inconveniencias del régimen vigente; se publicaron estudios de Fedesarrollo en la Revista Coyuntura Social y se dio a conocer el Informe Final de la Comisión de Racionalización del Gasto Público y de las Finanzas Públicas (1997), en el que ya se anunciaban las transformaciones neoliberales que luego se emprenderían durante la administración Pastrana. La trayectoria neoliberal de la política educativa, desde luego no ha sido ascendente en todo momento, como las políticas neoliberales en general, como es lo propio de cualquier escenificación de la política.

La noción de política estatal que se le imprime a la política educativa, resulta de la identidad más que parcial de intereses entre los poderes públicos al momento de concretar los propósitos de la política. La década de los noventa, en todas las administraciones presidenciales, se ha caracterizado por una relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, en que éste último ha estado subordinado –con la excepción de sectores minoritarios de parlamentarios- a los dictámenes del primero. Esa relación se ha construido sobre prácticas corruptas, que en todo caso han sido cubiertas con el velo de la legalidad. En particular ha sido muy claro el vínculo entre los apoyos parlamentarios y la disposición de recursos de presupuesto¹⁰. El desarrollo de la política neoliberal no ha estado exento de cuestionables prácticas de reproducción del régimen político y de construcción de un sistema lealtades hacia el poder ejecutivo, basado en las consejas y las prebendas.

Tales prácticas, llevadas al escenario territorial, se reprodujeron en las plantas de personal docente y administrativo departamental y municipal, financiadas con recursos propios, y en un desbordado crecimiento del gasto territorial, que aceleró la llamada crisis fiscal del Estado. La política neoliberal se encontró con una situación contradictoria: Al tiempo que demandaba criterios de eficiencia del gasto público, su posibilidad de legitimación descansaba sobre un régimen político regional y local que demandaba el aumento del empleo público para atender favores electorales y reproducción de lealtades hacia los “caciques electorales”. De ahí resultarían toda suerte de formas de contratación, que además de menoscabar derechos de los maestros no vinculados por concurso y a carrera docente, se constituían en un forma de propiciar prácticas privatizadoras.

El esquema hizo crisis. Se inició el ajuste territorial. Se reformó el régimen constitucional y legal de las transferencias y ahora, nuevamente, bajo otras modalidades, se cierne el peligro, con la ley 715 de 2001 de la extensión y generalización de prácticas que antes podían catalogarse de excepcionales. Tratos diferenciados a municipios, instituciones escolares y maestros, según preferencias políticas. No es un secreto que la nueva normatividad en materia de transferencias fue acordada con base en transacciones con la mayoría de alcaldes y gobernadores de todo el país.

El poder judicial, en una lectura de política estatal, ha tenido un papel más bien diferenciado. Más allá de las consideraciones estrictamente jurídicas, es evidente que la configuración concreta de la cortes, en especial de la Corte Constitucional, ha sido un factor de incidencia sobre la orientación de la política educativa. En especial debe mencionarse la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley del Plan de Desarrollo de la administración Pastrana. Empero al respecto, no deben quedar las dudas propias de la “ilusión constitucional”. Recientes fallos de la Corte Constitucional actual en materia salarial¹¹ muestran que, por la vía de la argumentación jurídica, puede asistirse a un

¹⁰ Primero, los recursos que se manejaron desde Presidencia en la administración Gaviria; segundo, los recursos de la Red de Solidaridad Social durante la administración Samper; tercero, los recursos del llamado Fondo Interministerial y más recientemente los llamados cupos indicativos para la financiación de proyectos.

¹¹ Me refiero a la controvertida sentencia, con la cual –además de revisarse cosa juzgada- se entró en la lógica del ajuste económico. Ver: . Ver: sentencia de la Corte Constitucional no.C-1064 de 2001.

reforzamiento de la política macroeconómica neoliberal del ajuste fiscal, la cual como ya se ha dicho sirve de techo a la política educativa de la administración Pastrana.

En suma, se está actualmente frente a una suerte de unanimidad –sin desconocer matices, diferencias, intereses y conflictos transitorios- de los poderes del Estado frente al desarrollo de la política neoliberal.

En el caso de la política educativa de la administración Pastrana debe destacarse la puesta en marcha de dispositivos comunicativos y propagandísticos sin precedentes –sólo comparables con la propaganda militar-, en especial, para sacar adelante el Acto Legislativo 01 de 2001. En ese evento se presentó una verdadera movilización de clase de casi todo el “Estado ampliado”: Los partidos políticos tradicionales, los gremios económicos, los expresidentes de la República, la intelectualidad del establecimiento, los medios de comunicación hablados y escritos, la televisión, todos se movilizaron a una en favor de la aprobación del Acto Legislativo.

Para la implantación de la política educativa, el Estado ha vinculado desde prácticas de concertación hasta medidas definitivamente autoritarias, como el castigo del no pago de salario por día no trabajado, en el caso de los paros del magisterio, y la represión violenta de algunas protestas regionales y locales. Hasta grupos paramilitares terciaron a favor del Estado al impedir el libre ejercicio de la protesta y el paro magisterial en zonas bajo su control.

En el desarrollo de la política neoliberal para el sector educativo -como en otras políticas a lo largo de la última década- ha sido fundamental el papel desempeñado por el derecho; en especial, en el sentido de prefiguración normativa de relaciones sociales a ser escenificadas a futuro en el campo de la educación. También en el sentido de otorgarle a la política el don de la legalidad y, en consecuencia, hacerla aparecer con posterioridad como un mandato precisamente de la ley. La concepción de “orden neoliberal” comprende no sólo el disciplinamiento social por la vía del mercado; involucra igualmente una idea de orden en cuanto “reglas de juego” y normatividad positiva. De eso tratan, justamente, entre otros, las funciones del Estado en una sociedad neoliberal.