

POLÍTICA EDUCATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO 1998-2002

JAVIER TORRES VELASCO*

1. LA POLÍTICA EDUCATIVA EN COLOMBIA

La política social es una respuesta del Estado frente a la desigualdad. Los gobiernos establecen sistemas de subsidio directo o indirecto con el objeto de reducir la disparidad de los ingresos de los ciudadanos. Para ello toman decisiones tendientes a crear oportunidades para facilitar el acceso de la comunidad al desarrollo y la modernidad. Alternativamente, los tomadores de decisiones intentan disminuir la pobreza para lo cual diseñan y adoptan políticas dirigidas a mejorar la condición material de los menos afortunados, quienes se ven imposibilitados para suplir sus necesidades básicas.

Uno de los pilares fundamentales de la política social en Colombia es la educación. En los últimos cuarenta años, diez gobiernos adoptaron políticas orientadas a aumentar la cobertura y promover la calidad de la educación. Al inicio del Fren-

te Nacional en 1.958, la situación de la educación en el país reflejaba el abandono de los sectores sociales más pobres, especialmente en las zonas rurales, y el privilegio concedido a los grupos poderosos, los cuales “utilizaban la educación para certificar su *status* y asegurar su acceso al sector moderno de la economía” (Arnové, 1980). Para 1.991, el impacto de las políticas educativas no había modificado en lo fundamental la distribución de las oportunidades entre los colombianos (Duarte, 1994).

La exclusión de buena parte de la sociedad de los beneficios de la educación es uno de los resortes del poder político en Colombia; a su vez, el discurso sobre la exclusión ha servido para politizar el debate público en torno a la educación. Las políticas del sector educativo son un terreno donde se libra una intensa lucha. Tanto el magisterio organizado como el movimiento estudiantil en distintas épocas han planteado reivindicaciones de carácter nacional que han quedado huérfanas,

* Investigador de OPERA y profesor de Ciencia Política y Análisis de Teoría de las Políticas Públicas en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

bien porque el país no experimentó el populismo (Palacios, 2001) o porque no desarrolló plenamente el estado de bienestar. (González, 1994).

En desarrollo de la política educativa, el Estado ha preservado el equilibrio regional clientelista y algunas estructuras de privilegio. (Hincapié y Mesa, 2001). La responsabilidad por la educación, desde el punto de vista político y fiscal, ha sido compartida por la Nación, los departamentos y municipios desde la última década del siglo XIX. (Dávila, 1999). Este modelo de competencias múltiples y cruzadas implica que el Estado ejerce su poder a través de la asignación del gasto público social y su capacidad regulatoria. Según Edgar Revéz, “El Estado, lejos de ser un sistema cerrado que limita las actuaciones del gobernante a la “administración del aparato”, es “dispensador” del excedente económico. Los conflictos políticos se centran sobre cuestiones de redistribución del ingreso, de la propiedad o del poder decisorio... el departamento es responsable del gasto social, los municipios se dedican a la provisión de los servicios públicos e infraestructuras físicas. Los gastos locales (sociales) legitiman la política en el orden regional” (Revéz, 1987).

No obstante, la Constitución de 1991 reformó el marco institucional de las políticas públicas. El Estado colombiano adoptó la igualdad como uno de sus principios tutelares y lo plasmó en la figura de la justicia social, anclada en un catálogo de derechos, entre los cuales está el de la

educación. Sin embargo, la estrategia constitucional no se redujo a enunciar los derechos, pues “no se trata de disfrutar de una expectativa o de una aspiración (con rango constitucional. Tampoco es ser beneficiario de una declaración de ideales o buenos propósitos. Tener un derecho, según la Constitución de 1991 es tener poder” (Cepeda, 1993). En consecuencia, la política pública colombiana se concibe a partir de su democratización, de la multiplicación de centros de poder que permitan la construcción de una nueva legitimidad.

La oposición entre el interés público y el privado, y la primacía del primero en materia social, dejó de ser un marco de referencia apropiado para la elaboración de las políticas. En cambio, si se trata de asegurar la efectividad de los derechos por parte del Estado, el enfoque de las políticas debe estar referido a la persona o colectividad que los reclama.

El entusiasmo de los expertos por las posibilidades que ofrece el nuevo marco institucional creció al tiempo que se profundizaba la crisis política en Colombia. Los especialistas inciden de manera notable en las políticas públicas educativas, a pesar de las debilidades manifiestas del sector frente a otras áreas de actividad estatal. Por su parte, el diseño de herramientas adecuadas para la entrega del servicio público educativo ha conducido a la adopción de dos estrategias básicas: descentralización y reforma presupuestal (Sarmiento, E., 1998).

2. DIAGNÓSTICO DE LA DESIGUALDAD

Es notoria la expansión de la cobertura educativa impulsada por la intervención del Estado, especialmente en la década de los años noventa: en 1997 la tasa de cobertura de primaria se ubicaba en una cifra cercana al 90% y la tasa de secundaria alcanzaba el 75% (Hincapié, 2001). No obstante los mayores logros en cuanto a la escolaridad, hay acuerdo en señalar la existencia de dificultades en lo atinente a la eficiencia interna del sistema educativo, resultados poco satisfactorios en calidad y asimetrías regionales producto de una inequitativa distribución de los recursos.

En cuanto a la cobertura, las cifras oscilan entre 2.8 y 2.5 millones de niños por fuera del sistema escolar en 1.997. Además, de cada 100 niños que ingresaron al primer grado de primaria en 1.995 solo 33 terminarán la secundaria (Corpoeducación, 2002). Respecto de la calidad se aprecia un deterioro del rendimiento de los establecimientos educativos en las pruebas de estado: en el decenio de 1.986 a 1.995 los planteles con bajo rendimiento pasaron de un poco más de 30% a más del 50%. Más aún, “tanto en matemáticas como en ciencias, los puntajes promedio de los jóvenes colombianos son bastante inferiores con respecto a los de los países ubicados en los primeros puestos (Singapur, Japón). Cuando se analizan los rangos de puntajes de los estudiantes de cada país, se encuentra que

los obtenidos por los mejores estudiantes colombianos son inferiores a los puntajes de los peores estudiantes de Singapur.” (Corpoeducación, 2002)

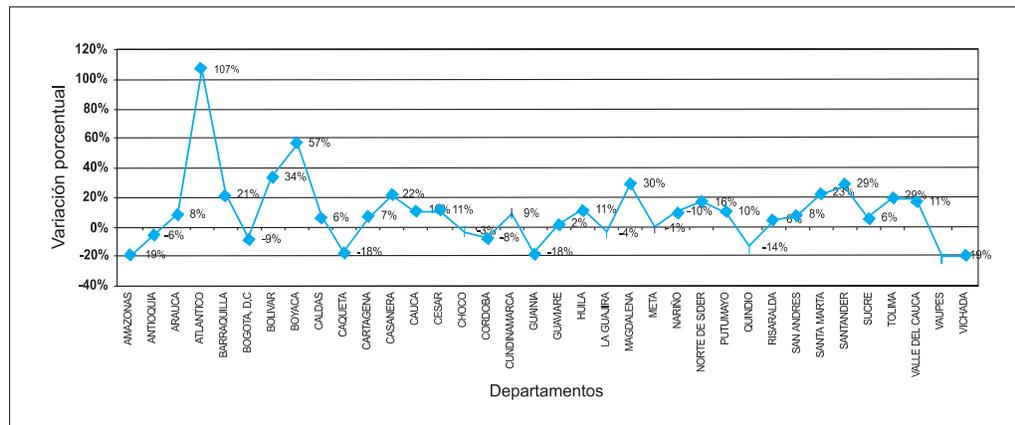
Por su parte, la inequidad en el acceso es característica del sistema educativo colombiano. Al analizar la participación de la población económicamente activa en la educación, se observa que el 10% más rico alcanza 13.2 años de escolaridad, mientras que el 10% más pobre acumula apenas 6.2 años, es decir siete años menos que los más afortunados (Corpoeducación, 2002). La desigualdad de las oportunidades educativas en ciudad y campo en notoria: en 1.997 la escolaridad de la población mayor de 5 años de edad del área rural era apenas de 3.2 años, mientras que en el sector urbano era de 6.8 años (Presidencia de la República, 1999). Finalmente, existen fuertes asimetrías regionales: “la cobertura de la primaria en las siete ciudades más grandes es prácticamente universal, mientras que en algunos departamentos, especialmente en aquellos de las dos costas, en las áreas rurales y en los municipios más pobres, tanto la cobertura como la promoción en la educación primaria se sitúan muy por debajo del nivel nacional” (Educación para el Cambio, 1999).

Todo ello, a pesar de que en la década de los años noventa el gasto en educación creció significativamente, alcanzando un tope histórico cercano al 4,4 % del PIB en 1.997*, un esfuerzo similar al que realizan los países clasificados por el PNUD

en el rango de desarrollo humano medio. En el conjunto de estos países, Colombia es superada levemente por Brasil, México y Venezuela (Corpoeducación, 2002).

Gráfico 1

Variaciones del gasto per cápita en Educación 1995 - 2000



Fuente: Documento CONPES Social 057.

En este contexto, las políticas públicas educativas se han dirigido a buscar soluciones a la pobreza y la inequidad (Sarmiento, A., 1999). De manera complementaria, plantean la urgencia de capacitar la fuerza de trabajo a través de alternativas técnicas y tecnológicas o mediante el fortalecimiento de la educación superior. En ocasiones surge una curiosa disyuntiva: educación básica o educación superior. Desde el punto de vista del desarrollo, Eduardo Lora concluyó que,

“estamos (ante) un patrón de educación que es... concentrador, porque mantenemos grandes masas de población que están entrando a la fuerza de trabajo sin educación y hacemos un esfuerzo comparativamente... alto para ampliar la educación universitaria” (Lora, 1995).

3. EDUCACIÓN PARA LA PAZ

En su discurso de posesión como Presidente de la República, el 7 de agosto de

* Los cálculos disponibles sobre el gasto educativo en Colombia varían de manera considerable y ofrecen poca confiabilidad; entre otras dificultades se debe señalar que no se conocen las contribuciones municipales a la educación. Las cifras del Ministerio de Educación Nacional indican que el mayor gasto en educación, 4.6% del PIB, se realizó en el año 1.999.

1998, Andrés Pastrana expresó el deseo de su gobierno de alcanzar la paz con justicia social: “Colombia es una sociedad desgarrada por las distancias sociales. Urge por lo tanto a través de la educación, de la salud y el empleo mejorar la redistribución de la riqueza material, cohesionar la sociedad y conducirla hacia la paz.” Para ello, las metas de la educación estarían orientadas al desarrollo del recurso humano como fundamento de un orden próspero y democrático.

El Presidente Pastrana puso de presente una triple preocupación con respecto a la educación: creación de oportunidades, paz y promoción de los estudios tecnológicos. Estas tres metas fueron agrupadas en la forma de una cadena causal: a la mala calidad de la educación y la falta de cupos escolares se le atribuyó la carencia de oportunidades y, por extensión, la ausencia de éstas explicó la dificultad del país para alcanzar al paz.

Cobertura y calidad fueron entonces el objetivo central de la política educativa del gobierno, cuya materialización permitiría la movilidad social. Naturalmente, el esfuerzo principal recaería en el mejoramiento de la educación en los niveles de preescolar, básica y media. En contraste, el plan de desarrollo no definió metas para la educación superior distintas a la creación de una nueva infraestructura investigativa, capaz de impulsar el adelanto científico y tecnológico del país.

En todo caso, el gobierno advirtió la existencia de fuertes restricciones fiscales para llevar a cabo sus propósitos en mate-

ria educativa y propuso como alternativa el uso eficiente de los recursos disponibles, además de un severo control a los sobrecostos de funcionamiento que caracterizan al sector. En este marco, el logro de las metas educativas sería “progresivo”, es decir, el aumento en las tasas de cobertura y el mejor desempeño en términos de calidad pasaron a depender de las posibilidades de reorganización sectorial en beneficio de los grupos más pobres de la sociedad. El uso óptimo de los recursos del sistema era crucial: “Si se emplearan los recursos con máxima eficiencia el sistema (escolar) podría atender el 90% de los niños entre los 7 y 17 años de edad y no solo el 75% que actualmente atiende”. (Presidencia de la República, 1999). Así, de una población calculada en tres millones de niños y niñas por fuera del sistema, el gobierno se propuso crear un millón ochocientos mil nuevos cupos hasta el 2002.

No sorprende, en consecuencia, que el gobierno haya condensado los objetivos de la política educativa así: “La educación ha de ser la ... inversión social por antonomasia ... es prioritario definir una nueva estructura y un nuevo papel para el Estado en la educación y renovar el compromiso de la sociedad con ella” (Presidencia de la República, 1999). Además de las dificultades de cobertura y calidad que el gobierno se comprometió a abordar por medio del diseño de las políticas del sector, consideró que el ajuste institucional era una de las claves para alcanzar las metas educativas del país. Para ello, debía

procurar tanto el fortalecimiento de la capacidad reguladora del Ministerio de Educación Nacional como de las entidades territoriales para implementar las políticas educativas con eficacia.

El diagnóstico del gobierno no podía ser más crudo: los recursos de origen nacional financian el 90% de la educación pública pero su mayor disponibilidad no ha servido para construir una sociedad más equitativa. Por el contrario, los dineros públicos se concentran en el pago de gastos de funcionamiento, lo cual va en detrimento del acceso y de inversiones destinadas a recuperar la calidad de la educación. Desde el punto de vista de la educación superior la meta consistió en “recuperar los costos dado el alto retorno privado en ese nivel.” La expectativa del gobierno fue la de estimular la generación de recursos propios en las universidades (Presidencia de la República, 1999).

El centro de gravedad técnico de la política educativa del gobierno Pastrana consistió en fortalecer de la gestión descentralizada de la educación. La Ley 60 de 1.993, a través de la cual se definían las competencias y recursos de la Nación y las entidades territoriales para educación y salud, fue criticada como una norma clientelista, “producto de la negociación de los grupos de interés” (Presidencia de la República, 1999). Además, para el gobierno era obvio que ésta ley replicaba la fórmula constitucional en virtud de la cual se aumenta progresivamente el gasto en educación y salud, que se transfería de

manera automática a los departamentos por medio del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (Constitución Nacional, artículos 356 y 357). A pesar del crecimiento de los recursos para el sector, la ausencia de resultados contundentes en cobertura y calidad confirmaban los elevados costos de la educación y la ineficiencia del modelo.

La descentralización no sólo implica para el gobierno la clarificación de las competencias territoriales; también conlleva el fortalecimiento de las instituciones educativas como eje de la gestión: “(La escuela) será el eje de la gestión descentralizada del sector, a la cual se procurará transferir gradualmente el poder de decidir sobre sus recursos en consonancia con sus opciones pedagógicas y sociales” (Presidencia de la República, 1999). Esta propuesta ha sido polémica: Sarmiento y Wiesner debatieron la conveniencia de desarrollar el modelo educativo a partir del municipio o del colegio, respectivamente (Sarmiento, 1.998; Wiesner, 1.998). Por su parte, la Federación Colombiana de Educadores - FECODE-, se opuso decididamente a este esquema pues consideró que se trataba de la implementación del modelo neoliberal a ultranza (Zarama, 2000).

En fin, la gestión eficaz de la educación en el marco de la descentralización se acompaña de actividades masivas de movilización, a través de las cuales el gobierno esperaba que la comunidad educativa pudiera proponer ideas innovadoras,

hacer veeduría sobre los recursos, debatir sobre los aportes pedagógicos de las instituciones educativas y proponer alternativas de gestión. La participación ciudadana por medio de los gobiernos escolares fomentaría la paz como uno de sus productos más destacados.

4. MOVILIZACIÓN Y REGLAS DE JUEGO PARA LA EDUCACIÓN

Si bien el plan de desarrollo fijó el marco general de la política, basada en la ampliación de la cobertura y el estímulo a la calidad a través de la descentralización, las

EDUCACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE ANDRÉS PÁSTRANA ARANGO

Ministro
período

GERMÁN BULA ESCOBAR
1988 - 2000

FRANCISCO JOSÉ LLOREDA MERA
2000 - 2002

EDUCACIÓN PARA EL CAMBIO

PLAN ESTRATÉGICO DE EDUCACIÓN

EJES	Motores de la Revolución Educativa	No. de Programas	Estrategias	No. de Programas
COBERTURA	Caminante	4	1. Ampliar cobertura con equidad Reorganización y estímulo a la cobertura Programas alternativos de expansión de cobertura Racionalización de la canasta escolar y financiación	3
	Construcción de un nuevo país	15		
	Úrsulas	2		
	Programas y Proyectos Especiales	6		
	Programas y Proyectos Coyunturales	1		
CALIDAD	Educación es Calidad	12	2. Mejorar la calidad Mejoramiento curricular Evaluación de competencias educativas Cualificación integral de docentes	3
	Programas y Proyectos Especiales	5		
INFRA ESTRUCTURA	Programas y Proyectos Especiales	1	3. Modernizar ambientes escolares	3
			Difusión de nuevas tecnologías: Empleo en acción para la educación Mejoramiento de infraestructura	
NIVEL CENTRAL	Colombia Sociedad del Conocimiento	1	4. Poner la casa en orden Viabilidad de la educación básica y media Sistema de información del subsector Transformación de la gestión educativa	3
	Colombia Nación Educadora	7		
EDUCACIÓN SUPERIOR	Programas y Proyectos Coyunturales	1	5. Educación Superior responsable y de excelencia Viabilidad de la Educación Superior pública Ajustes institucionales en calidad y transparencia Equidad en el acceso	3
	Colombia Sociedad del Conocimiento	12		
FORMACIÓN CIUDADANA	Educación es Calidad	21	6. Impulsar la movilización y educación ciudadanas a. Movilización ciudadana por la educación alrededor de: Gestión municipal & educación La importancia de la calidad de la educación Convivencia Pacífica Educación Sexual b. Estrategia de comunicación interna y externa del sector	4
	Programas y Proyectos Coyunturales	3		
TOTAL	91		19	

NOTA: Los motores de la Revolución Educativa impactan con sus proyectos en varios ejes, por lo cual se repiten. La contabilización corresponde a proyectos distintos (no hay duplicidad).

realizaciones del gobierno no pueden reducirse al desarrollo lineal de previsiones y propuestas racionales, tales como las contenidas en el plan de desarrollo. En efecto, la implementación de la política educativa estuvo a cargo de dos ministros, Germán Bula Escobar y Francisco José Lloreda Mera, quienes, además de un estilo propio de gestión, fijaron prioridades esencialmente diferentes. El siguiente cuadro compara cada ministro con relación a los ejes planteados en el plan de desarrollo del gobierno.

Germán Bula ocupó el Ministerio de Educación Nacional dos años, entre 1.998 y 2.000. En su perspectiva, desde 1.991 Colombia había avanzado notablemente en el diseño de normas progresistas y democráticas y había puesto en marcha procesos creativos que favorecían la educación. Tanto la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) como el Plan Decenal o las iniciativas para el fortalecimiento de la autonomía escolar, impulsaron la movilización de la comunidad educativa (educadores, educandos y padres de familia) la cual ocupó espacios que le permitieron incidir en la mejor calificación del servicio educativo. A pesar de ello, “la escuela autoritaria y generadora de violencia se había mantenido y amenazaba derrotar a la reforma democrática” (Educación para el Cambio, 1999).

Por ello, el Ministerio de Educación Nacional se dispuso a elaborar un nuevo diagnóstico para precisar la naturaleza de los comportamientos de los actores al in-

terior del sistema educativo y adoptar medidas para hacer de la comunidad un “cuerpo orgánico real”. En su informe al Congreso, al finalizar su primer año de gestión, Bula explicó que: “tuvimos no solo que encontrar los imaginarios colectivos que nos permiten aprovechar creativamente los espacios democráticos que ofrece y despeja la Ley General, sino también empezar a socializarlos en la comunidad” (Educación para el Cambio, 1999). En consecuencia, se adoptaron cinco programas, definidos como “motores”, los cuales impulsarían la transformación del sector educativo y le permitirían al gobierno alcanzar las metas que se había propuesto en cobertura y calidad.

En desarrollo de su proyecto de movilización por la educación, el Ministerio de Educación presentó un balance de 91 programas realizados o en proceso de diseño que abarcan la totalidad de las acciones emprendidas tanto por sus dependencias como por sus institutos descentralizados y adscritos. Dentro de ellos se destaca el “Motor Caminante”, un programa de otorgamiento de incentivos a municipios cuyas escuelas y colegios mostrarán avances importantes en cobertura y calidad a partir de relaciones fluidas y armoniosas con su entorno. Los municipios Caminantes eran “graduados” en un acto solemne en el cual el gobierno les otorgaba reconocimientos materiales (recursos para inversión educativa) y simbólicos (la estrellas caminante).

Por su parte, el “Motor Úrsulas” fue

novedoso en la medida en que propuso la integración de las tres fases formativas iniciales de los niños - prenatal, acceso al habla y la alfabetización- en un esfuerzo por iniciar el proceso formativo desde el vientre materno. Dicho proyecto se desarrolló por medio de ejercicios de acercamiento a padres y madres de familia para crear conciencia acerca de la importancia de crear un ambiente amoroso que potenciara la capacidad de aprendizaje de los niños. El Ministerio de Educación desplegó una gran actividad en búsqueda de apoyos pedagógicos y financieros para propiciar programas de educación infantil, suscribió acuerdos interinstitucionales, promovió seminarios y difundió las experiencias relevantes.

La movilización social en torno a la educación, promovida por Bula, también se expresó en los programas definidos en torno al “Motor de Calidad”. Entre otros, se destacaron los Proyectos Educativos Institucionales -PEI-, a través de los cuales se expidieron lineamientos pedagógicos y curriculares y se estimuló la Expedición Pedagógica como un proyecto para la generación de redes de educadores dedicadas al trabajo en las áreas básicas de enseñanza y que contribuyeran a la autonomía escolar. También se le dio continuidad al programa “Pléyade”, orientado a la creación de comités departamentales y la vinculación de entidades educativas y del gobierno, organizaciones no gubernamentales y empresas del sector privado para el desarrollo de propues-

tas pedagógicas regionales, concertadas en apoyo de más de siete mil escuelas.

Además de la complejidad extrema de las iniciativas gubernamentales y de las expectativas no satisfechas que generó en la comunidad educativa, el gobierno careció de recursos suficientes del presupuesto nacional para producir la gran movilización transformadora de la educación que pretendía. Además, el sismo del eje cafetero a finales de 1999 llevó al gobierno nacional a adoptar medidas de emergencia en apoyo de la población damnificada en los departamentos de Quindío y Risaralda, incluyendo la reorientación de los recursos destinados a la educación. Esta restricción produjo resultados modestos en términos de las realizaciones de los programas oficiales. Otras acciones masivas financiadas con recursos del crédito externo tales como el programa Paces, a través del cual se otorgaron subsidios a más de 145.000 estudiantes para acceder a la educación media, entraron en su fase final de ejecución.

El agotamiento de las “Estrategias Motoras” condujo a un ajuste de las prioridades gubernamentales. En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación redefinió para 1999 el programa de “Racionalización de las Plantas de Personal Docente”, a través del cual se definieron relaciones técnicas alumno por docente, que le permitieran al gobierno reubicar las plazas docentes en los municipios con menores recursos y mayor población des-

cubierta por el servicio. Como instrumento para incentivar el ajuste del personal en los departamentos la racionalización se asoció a la condonación de los pasivos regionales que se hubieran ocasionado con el pago de las nóminas de maestros a través del Fondo Educativo de Compensación -FEC-.

El aumento de la cobertura a través de la racionalización puso de presente la insuficiencia de información sectorial para la toma de decisiones y las limitaciones del gobierno para implementar la medida. Además generó una fuerte oposición por parte de la Federación Colombiana de Educadores -FECODE-, entidad que consideró que éste programa contribuía al hacinamiento de niños en las aulas y a la erosión de la calidad de la educación. FECODE también adujo que estas medidas lesionaban al magisterio en tanto producían un aumento del trabajo docente sin compensación adecuada y atentaba contra los derechos adquiridos por el magisterio.

Los programas de “Educación Rural” y el “Nuevo Sistema Escolar” fueron formulados por el equipo del Ministro Bula y financiados con recursos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, respectivamente. El primero es un programa de largo plazo dirigido a ampliar la cobertura de la educación básica en el sector rural en seis departamentos y 30 municipios. Desde la escuela busca crear condiciones para la paz en las comunidades focalizadas, generar políticas para

la educación técnica rural y apropiar tecnologías educativas apropiadas al entorno.

Por su parte, el Nuevo Sistema Escolar, fue concebido como un programa demostrativo focalizado de transformación de la gestión educativa territorial y escolar. Este programa se orientó a crear condiciones para lograr una mejoría en la gestión de las secretarías de educación departamentales y municipales, de manera que éstas pudieran desarrollar sus competencias, según lo previsto en la Ley. Además de brindar asistencia técnica para la gestión regional, local y escolar, el Nuevo Sistema Escolar se diseñó para implementar un sistema de información educativa nacional que incluía avances en el sistema nacional de información para la calidad, esquemas novedosos de comunicación y movilización social, e incentivos para aquellas unidades territoriales e instituciones educativas que voluntariamente se vincularan al programa. Adicionalmente desarrolló un modelo de evaluación y seguimiento único en el sector social colombiano para acompañar su ejecución y medir sus resultados.

A partir de agosto de 2000, Francisco José Lloreda Mera fue designado por el presidente Pastrana como nuevo Ministro de Educación Nacional en reemplazo de Germán Bula Escobar. Lloreda definió rápidamente un nuevo plan estratégico sectorial condensado en seis capítulos y diecinueve programas, con un claro sesgo reformador. Poner la casa en orden fue una estrategia prioritaria para asegurar la via-

bilidad del sistema educativo en los niveles preescolar, básico y medio, así como el programa de racionalización educativa heredado de la administración Bula. El ministro adoptó también medidas orientadas a facilitar la promoción de los estudiantes, mediante la modificación del régimen de evaluación académica, produjo nuevos estándares y lineamientos curriculares y promovió la evaluación de la calidad educativa por medio de pruebas censales. De manera más contundente, Lloreda desarrolló una política activa en materia de educación superior, invitó a las universidades a adoptar medidas de reestructuración financiera e intervino en la fijación de normas de acreditación de algunas carreras profesionales mediante los exámenes de barra, entre otras decisiones.

Con todo, el nuevo ministro concentró sus esfuerzos y lideró un proyecto renovador que se plasmó en el Acto Legislativo 01 de 2001 y en la expedición de la Ley 715 del mismo año. Para la educación superior, el gobierno reformó la Ley 30 de 1992. Un cúmulo de normas y resoluciones ministeriales se dirigieron a asegurar el cumplimiento de las leyes que regulan la educación y a generar condiciones y institucionales apropiadas para el desarrollo de la política educativa. Por lo demás, el ministro Lloreda le dio continuidad a los programas de “Educación Rural” y el “Nuevo Sistema Escolar”, propuso programas de mejoramiento curricular y fortalecimiento de las escuelas normales. Desde el punto de vista del ma-

nejo interno del Ministerio de Educación, Lloreda llevó a cabo un cuidadoso proceso de reestructuración dándole agilidad y fortaleciendo su papel como entidad reguladora y ajustando la planta de personal a las nuevas funciones.

El Acto Legislativo 01 de 2001 modificó el sistema de transferencias territoriales, eliminando su carácter automático y fijando un techo al crecimiento de las partidas giradas por la Nación para educación y salud. Lo que es más significativo, las transferencias del situado fiscal y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación se unificaron mediante la creación de una bolsa de recursos, el Sistema General de Participaciones -SGP-. Los criterios de asignación de dichos recursos se modificaron radicalmente: pasaron a depender de la población escolar atendida y por atender, además de otras características poblacionales tales como ruralidad y pobreza para asegurar la equidad.

FECODE asumió la lucha contra la reforma constitucional frontalmente. Lideró un movimiento vehemente de oposición en contra de lo que consideró la imposición de la banca internacional y del modelo neoliberal. Las consecuencias de la reforma, según el sindicato, traerían la posible desfinanciación de la educación y la privatización del servicio público educativo. Las federaciones de alcaldes y la de consejos municipales también se mostraron en contra del acto legislativo con el argumento de que las administraciones

locales perderían recursos irremediablemente. Durante los debates por la reforma en el Congreso de la República, desarrollados en un ambiente de tensión por las manifestaciones agresivas del magisterio y en medio de un paro nacional de docentes, el gobierno logró la mayoría necesaria en ambas cámaras para la aprobación del proyecto.

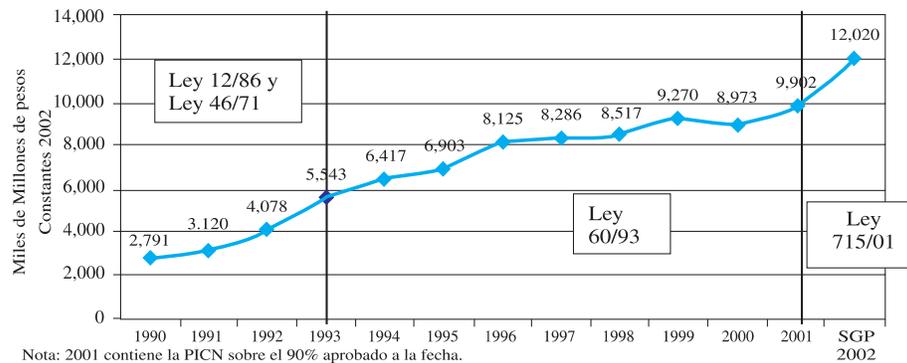
En realidad, los ministerios de Educación y Hacienda, así como el Departamento Nacional de Planeación juntaron esfuerzos y vencieron tanto la oposición

durante el cual se previó el crecimiento de los recursos del SGP en relación con la inflación causada más 2% y 2.5% de incremento en términos reales. A partir de 2009, el SGP se determinará de acuerdo con el promedio móvil de variación de los ingresos corrientes de la Nación en los cuatro años anteriores al cual se hace la distribución. En definitiva, el ritmo de crecimiento del gasto en educación se moderó, tal como se indica en el siguiente gráfico.

La reestructuración financiera de la

Gráfico 1

Variaciones del gasto Percápita en Educación 1995 - 2000



Fuente: Documento CONPES Social 057.

sindical como la de los municipios. De acuerdo con sus mejores cálculos, el gobierno pretendió garantizar la estabilidad de los recursos para educación y salud en las entidades territoriales. La reforma estableció un período de transición comprendido entre los años 2002 y 2008

educación concluyó con la Ley 715 de 2001 y con la distribución de recursos del SGP por decisión del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, de enero 28 de 2002. Desde el punto de vista de la nueva norma de competencias y recursos, el régimen de la Ley 60 había llega-

do a su término puesto que el país se había embarcado más “en un sistema de reparto de recursos para financiar los gastos municipales que una redistribución de competencias en busca de una mayor eficiencia” (Conpes, 2002). La distribución de los recursos se hizo de acuerdo con las competencias territoriales y las características del sector a las que se alude más arriba.

La nueva legislación previó la profundización de las tareas de racionalización de las plantas docentes del sector. Bajo una nueva denominación, el Plan de Reorganización procedió a ordenar esas plantas de personal y a crear estímulos para que las decisiones se tomen por el administrador directo de la educación y en estrecho contacto con las comunidades. En los estimativos del gobierno, el buen éxito del proceso dependería del traslado de 53.000 maestros y, en una primera fase en el 2002, de la certificación de cuarenta y siete municipios de población mayor a los cien mil habitantes. La reglamentación de la Ley 715 incluye aspectos tales como la reforma del sistema de inspección y vigilancia, la conformación definitiva del sistema nacional de evaluación de la calidad y la expedición del estatuto de profesionalización docente, entre otros.

5. POLÍTICA EDUCATIVA COMO FILOSOFÍA PÚBLICA

Alvaro Uribe Vélez, como Presidente electo de Colombia para el período 2002 - 2006, prometió durante su campaña elec-

toral emprender una revolución educativa, asunto que orientaría el plan de desarrollo de su gobierno. Los pilares del programa son cinco: cobertura, calidad, pertinencia laboral, formación técnica e investigación científica. Sus metas son las de aumentar en un millón quinientos mil los cupos escolares en los niveles de primaria y básica y lograr que cuatrocientos mil nuevos jóvenes ingresen a la universidad.

Además, en cuanto a la calidad de la educación, el candidato propuso reforzar los sistemas de evaluación, integrar los diversos niveles educativos, capacitar a los docentes y aumentar la disponibilidad de libros. Asimismo, señaló la necesidad de reformar el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y la vinculación de las Universidades al sector productivo. El desarrollo de estímulos tributarios a las cooperativas y el fortalecimiento de los programas de desarrollo empresarial juvenil, complementan las propuestas de pertinencia de la educación.

En realidad, no se prevén grandes cambios en política educativa frente a los desarrollos del gobierno Pastrana. Uribe propone continuar con las grandes líneas de la política actual en materia de cobertura, reorganización de las plantas docentes, cupos para educación superior y ampliación del crédito educativo. Sin embargo, el énfasis de la política de Uribe cambia en la medida en que se orienta a potenciar el impacto de la educación en el desarrollo económico del país, más que la movilidad social prevista en el plan de

desarrollo de la administración Pastrana. Según Luis Enrique Orozco, “Estas son medidas necesarias pero no suficientes para hablar de revolución educativa” (El Tiempo, 2002).

Desde el punto de vista financiero, el presidente electo ha propuesto un aumento de los recursos para la educación del orden de un billón de pesos adicionales. Al parecer, la preocupación que subyace a esta cifra radica en el afán de los asesores de Uribe por financiar el sistema más allá de los cálculos del gobierno Pastrana, consignados en la reforma del sistema de transferencias.

Es indispensable hacer una reflexión final. Theodore Lowi consideró que las políticas orientadas a la reorganización institucional de los gobiernos contribuían muy poco al avance de las causas sociales. Según Lowi, predomina una “filosofía pública” liberal que confunde las metas de la política con su planificación y propuesta técnica. Para darle vigencia plena a los derechos de los ciudadanos y garantizar su eficacia es indispensable buscar alternativas políticas en la justicia como último bastión de las aspiraciones sociales (Lowi, 1969).

La experiencia de la política educativa del gobierno Pastrana evidencia el dilema plantado por Lowi. Sorprende que, tras cuatro años de administración, el gobierno continúe con el mismo diagnóstico del inicio del período y que éste haya sido adoptado por el próximo mandatario. Salvo la ampliación de la cobertura en cerca de cuatrocientos mil cupos, grandes pro-

gramas de movilización ciudadana y un cúmulo de reformas para “poner las casa en orden”, el sector sigue careciendo de respuestas efectiva y está a la espera de una política que, a través de la educación reconcilie a la ciudadanía con el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnove, R., 1980, “Education Policies of the National Front”, en Alberto Berry, et. al., en *Politics of Compromise Coalition Government in Colombia*, Transaction Books, New Brunswick, N. J..
- Cepeda, M., 1993, *Introducción a la Constitución de 1991: Hacia un Nuevo Constitucionalismo*, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Clavijo, S., 2000, *Descentralización de la Educación y la Salud. Aspectos Fiscales del Gasto Social en Colombia*, Serie Documentos de Interés Público, Fundación Sociedad y Democracia, Medellín.
- Consejo Nacional de Planeación, 2001, *Cambio y Paz, ¿Ilusión o Frustración?*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Corpoeducación et. al., 2002, *Situación de la Educación Básica, Media y Superior en Colombia*, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, Bogotá.
- Cubillos, C., 1998, *Saldo Rojo, Crisis en la Educación Superior*, Planeta Colombiana Editorial, S. A., Bogotá.
- Dávila, M., 1999, *Education Decentralization in Colombia: Where do Resources Go?*, Tesis de Ph. D., The Pennsylvania State University, Pennsylvania.

- De León, A., 1997, *Estado y Educación en Colombia, Un Análisis de Políticas Públicas*, Corporación Governar, Bogotá.
- Dix, R., 1967, *Colombia: The Political Dimensions of Change*, New Haven.
- Duarte, J., 1994, “Corrupción en la Educación Pública e Inequidad en Colombia: Algunas Observaciones,” en Cepeda, F., (coordinador), *La Corrupción Administrativa en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.
- Duarte, J. 1994, “Desarrollo del Sector Educativo en el Gobierno de Virgilio Barco,” en Deas, M. y Ossa, C. (coordinadores), *El Gobierno Barco Política, Economía y Desarrollo Social*, Fedesarrollo y Fondo Cultural Cafetero, Bogotá.
- El Tiempo, 2002, “La Educación en una Visión del País, Candidatos su Compromiso con la Educación”, 21 de mayo, pág. 3-8, Bogotá.
- Estrada, J., 2002, *Viejos y Nuevos Caminos hacia la Privatización de la Educación Pública*, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblios, Bogotá.
- González, C., 1994, “Lo Antisocial de lo Social”, en Saenz, E., (compilador), *Modernización Económica vs. Modernización Social Balance Crítico del Gobierno de César Gaviria en Colombia*, Facultad de Ciencia Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Fundación Centro de Investigación para la Educación Popular -CINEP-, Instituto María Cano, Bogotá.
- Herrera, M. y Laverde, M., 2001, *La Gestión Educativa en las Entidades Territoriales Colombianas: Lecciones de una Década*, Alianza de Entidades, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, 1998, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*, 1998, Tercer Mundo Editores, DNP y Misión Social.
- Hincapié, A., 2001, *Delegación de Funciones de los Departamentos a los Municipios*, Consultoría realizada para el Ministerio de Educación Nacional, Programa Nuevo Sistema Escolar, Bogotá.
- Hincapié, A. y Mesa, S., 2001, *Evaluación de la Descentralización Municipal: Indicadores de Desempeño y Hechos Estilizados*, Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica -CIDE-, Medellín.
- Londoño, L., 1995, “La Inversión Social en la Educación,” en Confederación de Cooperativas de Colombia -CONFECOOP-, *La Política Social: Herramienta del Desarrollo Económico*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Lora, E., 1995, “Educación y Desarrollo Económico,” en Confederación de Cooperativas de Colombia -CONFECOOP-, *La Política Social: Herramienta del Desarrollo Económico*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Lowi, T., 1969, *The End of Liberalism*, W.W. Norton & Company Inc., New York.
- Ministerio de Educación Nacional, 1999, *Educación para el Cambio*, Informe al Congreso 1998 – 1999, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional e Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, 2001, *Bases para una Política de Estado en Materia de Educación Superior*, Icfes, Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional, 1999, *Plan de Racionalización del Sector Educativo*, Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, DNP, 2002, *Distribución del Sistema General*

- de Participaciones Vigencia 2002*, Conpes Social, No. 57, Bogotá.
- Mora, H., Ayala, U. et. al., 1999, *Financiamiento de la Educación por medio de Subsidios a la Demanda: Evaluación de la Viabilidad del Sistema de Capitación*, Fedesarrollo, Bogotá.
- Niño, J., 1998, *Hacia una Nueva Educación*, UNESCO y Convenio Andrés Bello, Bogotá.
- Palacios, M., 2001, *De Populistas, Mandarines y Violencias, Luchas por el Poder*, Planeta Editorial Colombiana S. A., Bogotá.
- Presidencia de la República, 1999, *Plan Nacional de Desarrollo, Bases 1998-2002, Cambio para Construir la Paz*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Revéz, E., 1987, *Democratizar para Sobrevivir*, Nuevas Ediciones, Bogotá.
- Rodríguez, J. Año, "La Política Educativa en la Década de los Noventa, ¿Camino de Modernidad o Instrumento de Modernización?" en Universidad Nacional de Colombia, *La Política Social en los Noventa*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, PRIAC e INDEPAZ, Bogotá.
- Sarmiento, A., 1999, "La Educación en el Plan Nacional de Desarrollo," en *Coyuntura Social*, No. 13, Bogotá.
- Sarmiento, A., 1999, "Para una Visión Prospectiva de lo Social: Pobreza, Equidad, Educación y Salud," en Gómez, H., *¿Para dónde va Colombia?*, Tercer Mundo Editores y Colciencias, Bogotá.
- Sarmiento, E., 1998, *Alternativas a la Encrucijada Neoliberal Mercado, Narcotráfico y Descentralización*, Escuela Colombiana de Ingeniería en coedición con Ecoe Ediciones, Bogotá.
- Sarmiento, E., 2002, "Situado Fiscal y Financiación del Sector Educativo," en *Educación y Cultura*, No. 53. FECODE, Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, Bogotá.
- Vargas, J. y Sarmiento, A., 1999, "Descentralización de los Servicios de Educación y Salud en Colombia," en *Coyuntura Social*, No. 16, Bogotá.
- Zarama, R. et. al. "Nuevo Sistema Escolar ¿Autonomía o Autofinanciación?," en *Educación y Cultura*, No. 54, septiembre.