



## GLOBALIZACIÓN EDUCATIVA Y PLAN DE DESARROLLO

Daniel Libreros Caicedo  
Profesor Universidad Pedagógica Nacional

### a) Ajuste fiscal y gestión educativa:

La Globalización fue el resultado de un proceso de concentración de la riqueza por parte de los grupos financieros transnacionales<sup>1</sup> que llevó al desplaza-

miento de la toma de decisiones públicas de los Estados nacionales hacia los organismos multilaterales (caso OMC, BM, FMI, acuerdos regionales de integración y demás) controlados de manera corporativa por estos grupos<sup>2</sup>. Esto significó la privati-

zación a escala internacional de la política y el derecho, fenóme-

organismos de regulación transnacional. A manera de ejemplo, el "Tratado de Libre Comercio entre USA, Canadá y Méjico" incluye cláusulas que garantizan una jurisdicción internacional de protección a la inversión de las multinacionales, obligando a que los Estados las indemnicen cuando haya "perjuicios" causados por huelgas, desórdenes sociales o cambios en las reglas de juego de los gobiernos. Otro ejemplo, en el plano interno, la presión del actual gobierno de Pastrana por acabar con el artículo constitucional que posibilita la expropiación sin indemnización, en casos excepcionales, es parte de sus compromisos para poder ingresar en los pactos regionales tipo ALCA.

<sup>1</sup> El grupo financiero es una organización capitalista a gran escala que incluye empresas, negocio de distribución comercial y negocio de crédito; el universo del capital, en la actualidad se vertebró en torno a grupos multinacionales. Según la revista Fortune 500 multinacionales han incrementado su participación proporcional en el PIB mundial del 17% a mediados

de los años 60 al 24% en 1982 y a más del 30% en 1995. Fortune- Agosto 5 de 1996. La cita, a su vez, está tomada del artículo de Frédéric Clairmont intitulado, "Ces deux cents sociétés qui contrôlent le monde" publicado en la edición mensual de "Le Monde Diplomatique", Abril de 1997.

<sup>2</sup> El nuevo derecho asociado a la globalización se viene produciendo en esos

no que aparece en las declaraciones de los neoliberales como un triunfo del mercado sobre el Estado, como una exigencia al cambio del papel tradicional de los Estados nacionales para que abandonen la intervención económica, las áreas y bienes estatales, la responsabilidad sobre los derechos colectivos y se limite al control social bien sea por la vía de la represión directa o por la búsqueda de nuevos consensos ciudadanos.

La reducción de los presupuestos públicos es consecuencia de esta privatización<sup>3</sup>; pero, en latinoamérica esta reducción, adicionalmente, hace parte de las políticas de ajuste que desde mediados de la década de los ochenta ha diseñado el FMI como garantía del pago de los endeudamientos externos<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Esta reducción fiscal fue presentada, desde el momento en que se inicia el ataque del thacherismo y el reaganismo en contra del anterior Estado de Bienestar, como una discusión técnica-económica. El argumento giraba entre la necesidad de políticas de estabilidad macroeconómica anti-inflacionarias y un supuesto beneficio al ahorro privado que a su vez incentivaba la inversión.

<sup>4</sup> En la actual coyuntura el tema de la deuda ha recobrado particular importancia. La devaluación que se viene generalizando en el continente como producto de la devaluación brasileña, el 53% de la economía regional, viene produciendo un aumento a escala de las deudas externas públicas de tal magnitud que asfixia el gasto público. En el caso colombiano, esta (sumando la de corto y largo plazo) ya llega a \$17,5 billones; una devaluación de 10 puntos incrementaría la deuda pública externa en \$1,7 billones. Debe tenerse en cuenta que el propio gobierno ha anunciado recientemente una devaluación de 25%, para lo que queda del año en curso, proyección que a nuestro entender se queda corta dada la magnitud de la crisis económica internacional. De llegar a cumplirse el pro-

Esta reducción del gasto público se acompaña de una modificación en la ejecución de las políticas públicas y de las políticas sociales basada en criterios y métodos mercantiles; es lo que explica el surgimiento de la gerencia estatal dentro de la administración pública, la cual a su vez, toma los métodos de la gerencia privada (asociados al post-fordismo, a las modificaciones empresariales en la regula-



ción del trabajo). La gerencia de servicios, o gerencia social, propone una revisión de los procedimientos organizativos-institu-

nóstico presidencial el incremento de la deuda pública, por ese solo concepto, sería de \$5,1 billones. Además, el FMI, tal y como lo hizo en la década del ochenta, presionará a los gobiernos para que asuman parte del endeudamiento privado (\$18 billones entre deuda de corto y largo plazo) por diversos mecanismos (diferencial cambiario, operaciones de salvamento, compra de títulos-deuda, etc). Luis Guillermo Velez, presidente de la Comisión económica del Senado, ya se pronunció a favor de

ciones ("reingeniería institucional") para optimizar tiempos y recursos. De esta manera se produce un desplazamiento intencional en las discusiones públicas a propósito de los servicios; el problema ya no es de escasez de recursos fiscales sino de ausencia de gestión. Ello permite dar otro paso hacia adelante proponiendo un pacto-participativo entre sociedad y Estado para garantizar la "gestión eficiente" de los recursos públicos. En este pacto todos aquellos que se encuentren interesados en la prestación de un servicio deben aceptar la planificación y ejecución del mismo conforme a criterios de eficiencia y eficacia; así, los hospitales y las escuelas deben funcionar como si fueran fábricas.

Las reformas educativas han sido determinadas por estas exigencias. Los organismos internacionales empezaron a exigir la gerencia educativa cuando constataron a mediados de los años setenta que la urbanización que había empezado en la región cuatro décadas atrás produjo un aumento de las necesidades formativas de la población al tiempo que se iniciaban las políticas de ajuste fiscal. Entonces, se generalizó el mensaje de aumentar coberturas con menores recursos<sup>5</sup>.

la reestructuración del 50% de la deuda privada. Ver entrevista: "El Espectador", sección salmón, pag 4-B, Abril 4 de 1999. La consigna del no pago de la deuda externa adquiere un papel de primer orden para los trabajadores y para el conjunto de los sectores populares.

<sup>5</sup> En el caso de la educación superior, las estadísticas constatan que en América Latina para el período 1975-1985, las ma-



En el aparte introductorio del plan de desarrollo de Pastrana se incluyen todos estos elementos; después de reconocer el fracaso económico, incluso con estadísticas, en lo que va corrido de la década se hace la caracterización de que es necesario reducir de manera aún más drástica el gasto público, llevando a fondo la "reingeniería institucional", "Posteriormente los últimos años vieron como se trató de reorientar la acción del Estado para, en vez de homogenizar y profundizar esas reformas, tratar de enfatizar su contenido social dándoles un sentido más asistencialista. Este esfuerzo de reorientación se concentró sobre la acción del Estado, más que sobre su organización y procedimientos..."<sup>6</sup>.

La negación del asistencialismo implica reducción de recursos; así el pacto participativo debe basarse en distribución de responsabilidades a la comunidad antes que en asignación de presupuestos, "La participación no será ya alrededor del reparto de unos recursos del gobierno central, sino en torno a la distribución de responsabilidades y a la consolidación de recursos locales para solucionar los problemas de las comunidades..."<sup>7</sup>. Además, para estabilizar este tipo de participación se requiere recuperar

trículas en educación superior crecieron en un 370% mientras que el gasto público del sector lo hizo en 210%. De esta manera el gasto público por estudiante cayó en 34%; datos tomados de ALBRECHT, D. y ZIDERMAN, A. "Funding Mechanisms for Higher Education". Banco Mundial, 1996.

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002- "Cambio Para Construir la Paz" publicado por el D.N.P., Bogotá-1999, pág. 6.

<sup>7</sup> Ibid., pág. 29.

la legitimidad institucional y nuevos consensos ciudadanos. El proceso de paz aparece entonces para los voceros gubernamentales como el escenario en el que se deben conseguir estas metas; la paz se convierte en una necesidad imperiosa para estabilizar las políticas de ajuste, para que la sociedad produzca "capital social"<sup>8</sup>.

No es casual, entonces, que la primera estrategia propuesta en el aparte de política educativa del plan sea la de optimizar la gestión del servicio organizándolo a la manera de un sistema basado en sinergias. "El desarrollo de los sistemas está relacionado con el fortalecimiento institucional y de la gestión del sector educativo y su consolidación favorece el desempeño y los resultados de los programas motores..."<sup>9</sup>. La vértebra de este sistema deberá ser el "nuevo colegio", la institución educativa que gestionará de manera autónoma el presupuesto, el personal docente y administrativo. Para conseguir este objetivo se requiere:

- Acabar con la vinculación laboral-territorial de los docentes para que en el futuro sean contratados directamente por

<sup>8</sup> Citan la definición de Stiglitz, uno de los voceros más importantes del B.M durante los últimos años sobre el tema "el pegamento que produce cohesión entre y al interior de los grupos". IBID, pág. 27. Debe tenerse en cuenta lo que implica esta definición, el reconocimiento de que hemos llegado al punto en que la producción de capital ha salido de las empresas hacia el conjunto de la sociedad obligándola a cubrir gastos que antes salían del bolsillo de los capitalistas.

<sup>9</sup> Ibid., pág. 208.

los colegios consultando las capacidades económicas de los mismos. El plan repite el argumento de la Comisión de Racionalización del Gasto Público - 1997 ("Comisión Rosas") sobre las supuestas bondades de la autonomía total en las escuelas para que éstas racionalicen sus gastos mediante la técnica de la "contabilidad de costos". El actual intento del Ministerio de Educación por imponer los retiros indemnizados, la evaluación-retiro y los traslados inconsultos hacen parte de una estrategia de mediano plazo. No se trata tan solo de "racionalizar plantas" y de reducir a la mitad el situado fiscal (proyecto de ley 07 de 1998), lo cual ya sería bastante perjudicial para los docentes, se trata de programar el desmonte paulatino de las nóminas territoriales para confinar a los futuros docentes a la contratación- año en los colegios, de manera similar a lo que ocurre en el sector privado y liquidando de paso el derecho a la negociación colectiva.

- Transformar los mecanismos de asignación del gasto educativo generalizando el "subsidio a la demanda", o pago estatal por matrícula-alumno. Esto permite "mercantilizar" la educación pública. El estudiante que recibe dicho subsidio demandará en el servicio completando las matrículas de los que no cuentan con este aporte<sup>10</sup>, lo cual, a su vez,

<sup>10</sup> La mercantilización de los servicios educativos y de los servicios públicos en

es la otra cara de la moneda del desmonte de la obligación estatal de cubrir los costos históricos indexados-año en los planteles oficiales. De esta manera, se invierten las responsabilidades; ahora, el colegio es el que debe lograr su autofinanciamiento, ajustándose a los costos "per cápita" que le determinen los organismos técnicos del Estado, costos definidos conforme a los indicadores cuánticos de gestión empresarial y, además, competir por atraer el número de alumnos necesarios para el efecto. La participación de la comunidad educativa quedará atrapada en esta lógica; la comunidad asumirá parte de los gastos en las "empresas educativas", construcción de infraestructuras, cafeterías, transporte y demás (los Fondos de Servicios Docentes ya abrieron esa posibilidad). Los PEI se convertirán en un mecanismo de presión, mucho más fuerte de lo que es ahora, hacia las comunidades educativas para que se involucren en gestio-

nar escuelas de escasos recursos.

### **b) Ajuste fiscal y descentralización:**

La descentralización ha sido una de las piezas claves en el engranaje de la reforma neoliberal del Estado. Acompaña la reestructuración espacial del capital, el cual puede realizar inversiones flexibles, obligando a la competencia inter-regional; persigue una nueva espacialidad que abre mayores posibilidades a la utilización "eficiente" de los recursos y a una participación obligada a obtener "capital social". Facilita la legitimación de las instituciones y los consensos ciudadanos participativos bajo el supuesto ideológico simple de que descentralización equivale a democratización local, como si la democracia dependiera de procedimientos institucionales que conservan el carácter elitista en la toma de decisiones<sup>11</sup>. Porque la descentralización acompaña un proceso centralizador tecnocrático en la definición de políticas públicas<sup>12</sup>; se trata en lo fundamental de una descentralización en la ejecución de los servicios, funcional a orientaciones

técnicas estatales impuestas por la regulación privada transnacional.

La descentralización fiscal es otro de los componentes de los planes de ajuste, permite la reducción de los presupuestos del gobierno central al transferir responsabilidades a los entes territoriales, aumentando la tributación local; la descentralización administrativa se concibe, igualmente, bajo los parámetros de la gestión estratégica apoyada por sistemas de planeación, información y evaluación territorial; la descentralización política procura una participación condicionada por la "mercantilización social". Con diversas variables, dadas las tradiciones históricas desiguales en la relación centro-región, la estrategia de la descentralización viene implementándose, de manera generalizada, durante las últimas décadas en Latinoamérica y las reformas educativas hacen parte de estas transformaciones políticas y económicas<sup>13</sup>.

El plan de desarrollo de Pastrana propone un reordenamiento presupuestal en los territorios,

---

general es presentado por los técnicos neoliberales como el nuevo paradigma en la ejecución de los mismos. (ver "Informe Wiesner-Bird, D.N.P., Bogotá, 1991; "La Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia", Eduardo Wiesner, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998). Esta forma de concebir la política social obedece igualmente a la privatización transnacional anotada en un principio. El papel del Estado debe ser el de garantizar que el "mercado social" funcione, incluso en los niveles del SISBEN; se focaliza el gasto para que los pobres accedan al mercado. El Estado perdió la definición de la política social quedando reducido al papel secundario de manejar las limitaciones del "mercado de los bienes públicos".

---

<sup>11</sup> La prueba de que la descentralización obedece a razones técnicas del funcionamiento del capital y no a un propósito democratizador está en el caso chileno. Pinochet, en el período inicial de la dictadura fue el precursor del modelo de descentralización en América latina.

<sup>12</sup> El caso colombiano sirve para ejemplificar esta tendencia política generalizada en la región. Así, mientras en el año 1986 se expidieron las normas sobre la descentralización fiscal, administrativa y política tres años después se modificó la legislación presupuestal oficializándose un control técnico del Ministerio de Hacienda y del

---

D.N.P. sobre el conjunto de las políticas sectoriales (CONPES) y sobre la ejecución del gasto público (CONFIS). La constitución del 91, al crear una tecnocracia de la moneda por fuera de las ramas del poder público, con la reforma de la Banca Central, culminará este ciclo de modificaciones tecnocráticas.

<sup>13</sup> La concepción de servicio asociada a la gestión educativa obliga a una articulación con las políticas descentralizadoras; pero, además, la descentralización educativa acompaña los cambios regionales hacia competitividad. Los currículos flexibles hacen parte del fraccionamiento regional competitivo que la globalización impone mediante la focalización de la inversión.



para que éstos aporten mayores recursos, en la perspectiva de la reducción del déficit fiscal, "la descentralización separó las decisiones sobre el gasto de aquellas que atañen a los impuestos. Tanto más, en la medida en que los municipios aumentaron sus ingresos por participaciones en los ingresos centrales sin haberse visto en la necesidad de aumentar sus impuestos locales. Los niveles subnacionales, en estos casos, tienden a sobregirarse, confiando en obtener más recursos del nivel central. El fortalecimiento de los intereses regionales lleva también por esta vía a que sus representantes en el nivel central estén siempre al acecho de cada vez más recursos comunes..."<sup>14</sup>. Termina este aparte del plan planteando un reordenamiento de los entes territoriales por provincias y regiones (el cual ya había sido anunciado en la constitución de 1991), superando su carácter de simples unidades político-administrativas. Esta autonomía local persigue una reorganización de recursos en función de la competitividad que, de paso, garantice autonomía en el gasto público. La fórmula incluye una transición, la redistribución de las actuales transferencias, quitándole, desde ya, a los departamentos con mayor capacidad económica el derecho a obtenerlas, lo cual los obligará a asociarse en regiones.

En el aparte educativo del plan, los autores recuerdan que el sistema educativo es descentralizado y que por consiguiente el

mejoramiento de la gestión educativa pasa por la conformación de sistemas locales del servicio. Añaden que se requiere una redefinición de competencias en el sector de manera análoga a la de la descentralización en general y en el punto de financiación se dice textualmente, "Se adoptará como principal estrategia la reforma del esquema actual de asignación de recursos (ley 60 de 1993) con base en los criterios de evaluación por resultado, la adopción de estándares técnicos, la introducción de incentivos a la eficiencia y la población atendida y por atender como mecanismo de regulación que será administrado por los departamentos, ejecutado por los municipios y monitoreado y evaluado por el nivel nacional mediante el sistema de información de la gestión educativa..."<sup>15</sup>.

Esto significa la institucionalización del circuito financiero de las transferencias basado en el subsidio a la demanda y organizado a la manera sistémica-empresarial. Territorios y colegios coordinados como unidades-sinergia que asociadas con la comunidad producen "capital social", confinados a estabilizar demandas para que funcione el "mercado educativo". La privatización de la educación como política pública generalizada; privatización que diluye la frontera convencional entre áreas estatales y áreas privadas.

La educación atrapada en una nueva forma de acumulación de capital que extendió sus tentácu-

los al área de los bienes públicos y que convirtió los métodos de administración empresarial en normas de funcionamiento social. La racionalización de las plantas y la evaluación de los docentes se requieren para poner en funcionamiento el "sistema empresarial educativo". La evaluación sintetiza el propósito gerencial, obtener resultados proyectados conforme a indicadores costo-beneficio. Esto determinaría la actividad del docente. Como la pragmática del mercadeo condena a un terreno secundario la historia, la discusión epistemológica, la recreación artística y los propósitos colectivos, el universo del maestro quedaría reducido al de aplicar procedimientos que lleven a los alumnos a conseguir logros definidos por la gestión educativa, realizando evaluaciones año bajo esos parámetros. Pragmática del mercadeo que intenta proyectarse al aula para reducir a la pedagogía a una técnica-instrumental y conductista que adecue a los estudiantes a la racionalidad de la eficiencia. A esta "concepción neoliberal del mundo" solo se le puede responder con un proyecto alternativo de educación pública que le muestre a las comunidades educativas una opción que recupere el humanismo, la solidaridad, el arte y una dimensión plena de la vida. La recuperación, propuesta por FECODE, del movimiento pedagógico puede encontrar en esta perspectiva grandes posibilidades de interlocución con las comunidades educativas.

<sup>14</sup> "Plan nacional de Desarrollo", op.cit, pág. 23.

<sup>15</sup> Ibid., pág. 215.

