

de Elias una serie de ajustes, relacionados entre sí, en relación con las herramientas para estudiar nuestra facultad simbólica en su historicidad. Al tiempo que indica los mojones que sobre un mapa en borrador consiguió colocar Elias, el autor insiste en que éste tenía plena conciencia del carácter experimental, provisional y transitorio que nuestro conocimiento sobre el complejo campo en discusión conserva, aún si se incluyen sus propios aportes. Revive así el Elias supremamente modesto y util, completamente inapropiado para la construcción de un ícono convencional.

Vera Weiler

*Profesora Departamento de Historia
Universidad Nacional de Colombia*

Jesús Duarte. *Educación pública y clientelismo en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2003, 311 páginas.

El estudio de la historia de la educación pública en Colombia ayuda a comprender cómo el Estado ha sido constituido y las dificultades por las que ha atravesado para llegar a todas las regiones del país. Igualmente, este itinerario permite dar cuenta de la cultura política de los colombianos y la manera como las élites políticas actúan regionalmente. Esos problemas son los abordados por Duarte a través de dos miradas: una visualizada históricamente, y la otra con los lentes de las ciencias políticas. En este sentido, el autor pretende, en primera instancia, hacer una descripción utilizando como herramienta de análisis, el clientelismo.

Clientelismo de difícil conceptualización por su gran variedad de interpretaciones, de las cuales da cuenta, empleando para este acercamiento a un número importante de politólogos de habla inglesa y, a su vez, confrontándolos con los investigadores nacionales que han abordado esta problemática. Dentro de los internacionales sobresalen los trabajos de Vernon Bogdanor, Eissenstadt, Roginer y Clapham, quienes se han encargado de estudiar el clientelismo como una anomalía dentro de los sistemas políticos contemporáneos, pero funcional. Cada uno de estos investigadores –según Duarte– hace énfasis en puntos diferentes sobre la caracterización del clientelismo. No obstante, aventurándonos con nuestro autor reseñado, todos coinciden en que el clientelismo es una relación de intercambio de lealtades entre desiguales por la “distribución de servicios”, en la cual hay por parte de un “patrón” una apropiación privada de los bienes públicos y que cumple las veces de “intermediario” entre el poder central y el cliente (entendiendo por cliente una región, una localidad, un grupo o un individuo) a quien va dirigido el servicio.

En cuanto a los estudios nacionales sobre el clientelismo, destaca los trabajos de Malcom Deas, Steffen Schmidt, Eduardo Díaz, Rodrigo Losada, Francisco Leal y Andrés Dávila. Al igual que los analistas anteriores, las investigaciones de estos autores resaltan las principales características del clientelismo, pero esta vez lo hacen para describir la cultura política colombiana. Allí, el elemento novedoso o propio del país es la fuerte identificación del clientelismo con la política, pues ésta se convierte en la principal movilizadora y usufructuaria de las relaciones clientelares.

Teniendo en cuenta esta propuesta metodológica, Duarte evidencia una fractura fundamental en la interpretación sobre el clientelismo. Ésta es percibida claramente en las conclusiones de Malcom Deas y Steffen, quienes consideran que con la imposición del Frente Nacional, el clientelismo caciquil y “militarista” (*clientelismo de intermediación patronal*) entró en retroceso frente a criterios tecnocráticos en la aplicación de la política pública; por el contrario, Eduardo Díaz, Francisco Leal y Andrés Dávila, parecen coincidir en que el Frente Nacional cambió el sectarismo político por las relaciones patrón-cliente. “Más aún, ellos sostienen que desde el Frente Nacional, el clientelismo se ha convertido en el elemento predominante en la política colombiana” (p. 37). Para estos autores, los criterios tecnocráticos conviven con las políticas clientelistas, las cuales permiten una comunicación directa entre los dirigentes locales y regionales con el centro del país: “...el poder de los jefes regionales radica en su conexión con los partidos centrales y con la administración central. Si bien el sistema es altamente competitivo y hay muchas facciones luchando las unas contra las otras, la maquinaria es, según el concepto de dichos autores, bastante centralizada y las redes se articulan alrededor de la estructura central de los partidos y del gobierno” (p. 37).

A pesar de lo anterior, cierta identificación del autor con estas conclusiones y sus matices, al ubicarlas dentro de la categoría, *clientelismo de intermediación organizacional* (las redes clientelistas están integradas en estructuras conectadas con el centro y el clientelismo se alimenta principalmente de los servicios y del gasto público central) de Eisenstadt y Roginer, toma distancia de ellas por considerar que los autores reseñados no tienen una definición ajustada sobre el clientelismo y terminan identificándolo con cualquier práctica política ilegal, como, por ejemplo: la “corrupción burocrática” u olvidan la gran variedad de contradicciones existentes entre las propias facciones partidistas (p. 38).

Duarte, entiende el clientelismo como “un mecanismo de distribución de bienes públicos”, en la cual todos los actores comprometidos ganan, conceptualización que utilizará para estudiar el flujo de los recursos hacia las regiones en el campo de la educación. Con ello pretende, estudiando un caso en particular, llegar a una conclusión más precisa sobre cómo funciona el

clientelismo en Colombia y cuál es el grado de tensión entre las políticas públicas y los intereses parciales de las élites políticas.

Después de esta delimitación conceptual, el autor divide su trabajo en tres partes más. En la segunda, hace una descripción sintética de la historia de la educación pública en Colombia, basada en fuentes secundarias –llama la atención que Duarte no tenga en cuenta los aportes históricos relativamente recientes en el campo de la educación de Marta Herrera, Sáenz y Saldarriaga, Miryam Henao y Ricardo Lucio– que cubre desde la Independencia hasta finales de 1980. La cual está centrada en resaltar los fallidos y contradictorios intentos por crear un sistema nacional de educación centralizado. Con ello, intenta demostrar que sólo es desde los años sesenta del siglo XX donde se percibe cierto “centralismo” en el manejo de las políticas educativas, no obstante, el tradicional financiamiento de la educación pública por parte del poder central. Es decir, la argumentación utilizada por Duarte apunta a evidenciar cómo el regionalismo y las presiones políticas impiden que el Estado central logre poner en práctica la mayoría de sus propuestas educativas. Concluye que, “pese a los muchos esfuerzos realizados por el gobierno central para lograr un mayor control sobre el sistema, los departamentos han sido completamente autónomos en la administración de escuelas y maestros, en sus nombramientos ascensos y despidos, y en la distribución de fondos públicos para la educación” (p. 111).

En la tercera parte del texto, Duarte analiza los criterios políticos en la asignación de recursos para educación en los departamentos de Nariño y Sucre, a mediados de los años ochenta (antes de la descentralización propuesta por la Ley 60 de 1993). De esta manera, tiene por objeto explicitar cuáles son las redes clientelistas en los flujos financieros del Estado central a las regiones. Su primer acercamiento a este problema está dirigido a describir cómo es la administración y el pago de los docentes:

En Nariño, había 10.365 docentes públicos en educación primaria y secundaria en 1993. El gobierno central pagaba el 64%, el departamento el 7%, y los municipios el 29%. La Secretaría de Educación Departamental (SED) administraba el 71% de los maestros públicos en Nariño, mientras que el resto era administrado por los alcaldes. En sucre, en 1993, el gobierno central financiaba el 68% de los maestros públicos, el departamento financiaba el 7% y los municipios pagaban el otro 25%. La SED de Sucre administraba directamente tres cuartas partes de todos los maestros públicos (p. 119).

En este panorama administrativo, el nombramiento, traslado y ascensos de los profesores, debía hacerse por medio de las disposiciones del gobierno central. Para el nombramiento era necesario realizar concursos públicos (1979); en cuanto a los traslados, éstos no debían afectar a los estudiantes, y la promoción de maestros debía hacerse por meritos académicos. A pesar de

la claridad de esta normatividad, en la mayoría de los departamentos (particularmente, Nariño y Sucre) ello no se cumplió, pues, según lo comprueba el autor, la administración de docentes se hacía clientelarmente; es decir, con "...un sistema en el cual la naturaleza de las transacciones es individualista (entre y un intermediario, sin seguir los canales institucionales), y los beneficios de las transacciones son particulares (benefician al maestro individual y el intermediario)" (p. 121).

En la práctica, las secretarías departamentales, cargo tremadamente codiciado, llevaban a cabo el nombramiento, los ascensos y los trasladados, según las presiones y recomendaciones de los políticos regionales. El nombramiento de profesores se hacía sin concurso como lo afirmaban funcionarios de la SED de Nariño y de Sucre y los mismos profesores. Si un aspirante no anexa "una recomendación de un político influyente" sus papeles ni siquiera se tenían en cuenta; allí no importaba si tenía la condiciones mínimas para ejercer la docencia (p. 123). En este mismo sentido, muchos nombramientos se hacían al calor de las elecciones sin que existiese los recursos suficientes para su pago (posteriormente las huelgas de maestros logran presionar estos pagos). Duarte destaca cómo el traslado de los profesores pagados con recursos nacionales se hacía clientelarmente de las localidades pobres a las más ricas, repercutiendo negativamente en la equidad y contribuyendo más al empobrecimiento de estas localidades. Finalmente, los ascensos sólo se lograban a través de un intermediario (secretario o supervisor), quien "negocia y distribuye los bienes entre los amigos políticos". "Dada la escasez de los fondos, sólo unos cuantos maestros, seleccionados con criterios político partidistas, recibieron oportunamente los ascensos a los que tienen derecho" (p. 131).

Este capítulo resulta uno de los más interesantes para comprender la cultura política regional y el poder de las regiones a la hora de impedir la implementación de las políticas públicas y aprovechar los bienes públicos para beneficios personales o partidistas. No obstante, la gran cantidad de entrevistas que el autor parece haber realizado y los datos que posiblemente encontró en las SED (Nariño y Cauca), éstos no son suficientemente explotados y, las afirmaciones, aunque son respaldadas con algunas entrevistas, datos cuantitativos y una incipiente revisión de prensa, no dan cuenta de un *ethos* cultural del clientelismo. Sorprende esta situación porque al ser un estudio de caso y por las fuentes utilizadas se esperaría que este capítulo fuese el más fuerte – en cuanto al análisis sociológico –, por el contrario, es el menos desarrollado pues en su mayoría es conclusivo, situación que se evidencia en el escaso espacio ocupado en el libro y la sub-utilización de las fuentes.

En la tercera parte del texto (capítulos cuarto y quinto) se hace el seguimiento a la implementación de un proyecto del Banco Mundial por treinta millones de dólares en los departamentos de Nariño, Sucre y Santander, durante

las administraciones de Turbay Ayala, Belisario Betancur y Virgilo Barco. El objetivo de este estudio de caso, es evidenciar la tensión existente entre la intervención social a través de proyectos que se salen de los cauces tradicionales de la política educativa y el clientelismo; eso significa, en otras palabras, el choque de intereses para administrar los recursos nacionales y su posterior distribución regional. La preocupación central de Duarte en esta parte pretende dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿por qué en el sector social los resultados de los proyectos son distintos a los objetivos? ¿De qué manera la política, especialmente la política regional, se involucra en la distribución de bienes y servicios de proyectos de desarrollo nacionales? (p. 150).

Para explicar este fenómeno recurre a literatura producida por tecnócratas del Banco Mundial, encargados de corregir los proyectos de intervención social. Proyectos que no logran ser ejecutados eficientemente por no tener en cuenta el contexto político en el cual se implementan los proyectos. De ahí que muchas de estas intervenciones sociales en la práctica se transformen; en este caso, por las presiones clientelares de las regiones a las cuales van dirigidos los proyectos.

A continuación de esta conceptualización –sobre la necesidad de tener en cuenta la ejecución de los proyectos–, Duarte explica los objetivos del proyecto del Banco Mundial (Escuela Nueva) que van dirigidos básicamente a mejorar la cobertura y calidad de la educación en los sectores rurales de los departamentos de Nariño, Sucre y Santander. Sectores escogidos por la escasa cobertura manifestada en 65% frente al 90% del sector urbano, a comienzos de los años ochenta. Donde sólo el 35% de escuelas rurales tenían los cinco años de enseñanza, con una repitencia y deserción significativos (88% frente a un 46% en el área urbana) (p.164).

Ahora bien, la implementación del proyecto por las presiones clientelares para reasignar los recursos originaron tres cambios significativos en cuanto a los objetivos iniciales del proyecto: surgimiento de nuevas localidades a las que iba dirigida la intervención; ampliación del proyecto a la totalidad de los municipios de los departamentos pilotos, pues el proyecto inicialmente sólo contemplaba a los más pobres; y, finalmente, su posterior implementación a otros departamentos (p. 190).

El clientelismo se manifestó presionando a los encargados de ejecutar el proyecto para que cambiaseen los destinatarios iniciales y, así, poco a poco, los políticos regionales terminaron asumiendo el control, al cual inicialmente no habían podido acceder, pues este era un programa nacional, financiado con recursos internacionales. Control clientelista ejercido por medio de las SED y los FER, entidades encargadas de administrar los recursos para el mejoramiento, ampliación, construcción y dotación de escuelas; contratación, pago y capacitación de maestros; y, entrega de material didáctico y curricular,

según las regiones a intervenir. En palabras de Duarte, “la mayoría de los maestros, directores de escuelas y funcionarios de las agencias departamentales entrevistados en el trabajo de campo, estuvieron de acuerdo en que los políticos regionales tuvieron una influencia considerable sobre las asignaciones individuales de los bienes y servicios del proyecto... Los políticos regionales lograron afectar la distribución de los artículos del proyecto, mediante el control de los organismos departamentales... cuyos directores y altos cargos eran producto de padrinazgo político” (p. 207).

Infortunadamente, por la forma como está presentada esta parte del texto, se torna un tanto técnica y poco atractiva, asemejándose más a un informe que a una investigación sociológica; sin embargo, su lectura no deja de ser interesante para comprender la fuerza y poder de negociación de las clientelas regionales a la hora de usufructuar los recursos públicos, en este caso provenientes de un préstamo internacional.

Para concluir, la investigación de Duarte sobre las políticas públicas en un campo específico como la educación y su estudio a nivel regional, evidencia cómo el clientelismo y los poderes regionales y locales, impiden el desarrollo de políticas nacionales; es decir, en Colombia, los intentos modernizadores, manifestados en estas acciones, son opacados por las formas tradicionales (clientelismo) de ejercer la política.

Helwar Figueroa
Historiador
Universidad Nacional de Colombia