

La “revolución educativa”: transcurso, resultados y perspectiva

Adolfo Atehortúa Cruz*

RESUMEN

Los siguientes renglones intentan analizar los aspectos más importantes y sustanciales de la “Revolución Educativa”. Por razones metodológicas, la primera parte se dedica al estudio de la política en su devenir y construcción, enunciando de manera descriptiva su proceso y contenidos. A partir de allí, el análisis se asume en diversos acápite s cuya clasificación busca, ante todo, claridad expositiva: lo censurable, lo saludable, lo criticable y lo irrepetible de la política educativa del gobierno Uribe Vélez. Al final, un breve espacio dedicado a la perspectiva cierra el panorama. En síntesis, el escrito muestra los aspectos cruciales en los cuales la política ha fracasado, e invita a su revisión total en aras de una educación universal y de calidad, en todos sus niveles, para los colombianos.

Palabras clave: Revolución Educativa, políticas educativas, educación preescolar, básica y media, educación superior.

SUMMARY

The following lines analyze the most important and substantial aspects in the “Educational Revolution”. For methodological reasons, a first point embraces the politics’s study in its to become and it enunciates in a descriptive way its process and contents. Starting from there, the analysis is assumed in diverse paragraphs whose classification looks for clarity: the impeachable thing, the healthy thing, the criticizable thing and what cannot repeat of the educational politics of Uribe Vélez. At the end, space of brief of he dedicates from himself to the panorama of high rail of closing of for of perspective. In synthesis, the writing shows the crucial aspects in which the politics has failed. He invites to their total revision for the sake of an universal education and of quality for the Colombians.

Key words: Political educational, education preescolar, basic-superior education.

FECHA DE RECEPCIÓN: 5/2/2006

FECHA DE APROBACIÓN: 10/2/2006

1. EL DEVENIR DE UNA POLÍTICA

La “Revolución Educativa”, en tanto política, ha sido construida en cuatro momentos continuos. Surgió como promesa electoral del candidato presidencial Uribe Vélez, se convirtió en programa de gobierno con su elección, y pasó a formar parte importante del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. A lo largo del último cuatrienio, la política se ha consolidado con reajustes y proyectos de aplicación concreta.

1.1 La “Revolución Educativa” como promesa electoral

La llamada “Revolución Educativa” fue la primera de siete herramientas que el candidato Álvaro Uribe Vélez planteó en su “Manifiesto Democrático”, un documento de cien puntos esgrimido como programa para las elecciones presidenciales de 2002. El citado “Manifiesto” plasmó en su punto 46 la necesidad de una “Revolución Educativa” que avanzara “hacia la cobertura universal, la buena calidad y el acceso democrático”, con una postura “crítica, científica, ética, tolerante con la diversidad y comprometida con el medio ambiente”. En su punto 47, además, cinco aspectos definían el desafío: cobertura, calidad, pertinencia laboral, capacitación técnica e investigación científica.

En cobertura, Uribe ofreció la creación de 1.900.000 cupos nuevos: 400 mil en educación superior y 1.500.000 en educación básica. Dicha medida prometía “fortalecer la educación pública y la comunitaria con más recursos estatales para los pobres” y “cambiar el servicio militar obligatorio por el servicio docente obligatorio”: el universitario, según el candidato Uribe, deberá ser profesor de primaria o secundaria durante un año, sin remplazar a los maestros.

En calidad, Uribe propuso la capacitación de profesores con énfasis en matemáticas, ciencias básicas, español, inglés e historia; así mismo, generalizar la conectividad, y una “evaluación remedial y no sancionatoria para los educadores”. En pertinencia laboral la propuesta incluyó la vinculación de la universidad a la actividad productiva, exigirle información pública certificada sobre el éxito laboral o empresarial de sus egresados, y una integración de los programas de pregrado a las incubadoras de las empresas para estimular la creatividad empresarial de los estudiantes. En capacitación técnica, el programa prometió preparar 600 mil personas en labores productivas, e impulsar el aprendizaje obligatorio de un oficio para los bachilleres. En la investigación científica, el “Manifiesto” planteó la “recuperación gradual del presupuesto de investigación”, y promover alianzas entre el Estado y la comunidad científica, académica y empresarial en acciones concretas como los centros de desarrollo tecnológico¹.

Como medidas concretas, el candidato prometió en pleno fragor de su campaña fortalecer la educación pública y la oferta educativa comunitaria, “apoyar a la universidad pública sin politiquería”, ampliar el crédito estudiantil, masificar el uso de Internet, impulsar una formación masiva de tutores para atender programas de universidad a distancia, nivelar las universidades por lo alto, incentivar la creatividad de los niños para convertirlos en los investigadores del mañana, homologar los textos escolares para reutilizarlos en un

[127]

¹ Véase “Manifiesto Democrático”, nombre asignado al programa de cien puntos inscrito por la campaña política “Uribe presidente”. Puede encontrarse, todavía, en algunas páginas web gubernamentales.

mercado secundario a bajo costo, oportunidades para los trabajadores de la educación y la cultura y un SENA "eficiente sin politiquería"².

1.2 La "Revolución Educativa" como propuesta del programa gubernamental

Una vez elegido presidente, la promesa electoral de Uribe cambió sustancialmente con su primer borrador del programa gubernamental titulado *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*, presentado al Consejo Nacional de Planeación y al pueblo colombiano en noviembre de 2002.

El cambio no sólo fue en la forma; también en los conceptos básicos. El programa del candidato postuló a la educación como la "medida más eficaz para mejorar la distribución del ingreso, generar movilidad social y evitar la condena a ser pobre por herencia": "A mayor y mejor educación disminuyen las diferencias salariales, aumenta la productividad y mejoran los ingresos de las personas". La educación sería la base para la construcción de justicia social³. En las *Bases del Plan*, la educación se definió como "factor esencial del desarrollo humano, social y económico, y un instrumento fundamental para la construcción de equidad social"⁴. Analizadas en detalle, las dos definiciones son diferentes. En la primera se reivindica la justicia; en la segunda se pasa a la búsqueda de la equidad por la vía del progreso y de la educación. Ambas son economicistas, aunque la última lo es más. Ésta le da a la educación el carácter de "instrumento para la equidad social", un carácter que oculta las auténticas e históricas raíces de la desigualdad. Pero, más criticable aún, ambas olvidan que en la letra y espíritu de nuestra Constitución Nacional la educación es más que eso: es un derecho fundamental de niños y jóvenes, que debe ser asistido y garantizado por el Estado; un derecho de la persona y un servicio público con función social que se ofrecerá en forma obligatoria entre los cinco y quince años de edad, y gratuita en las instituciones del Estado⁵.

[128] En el proyecto de Plan del presidente desaparecieron también muchas ofertas del candidato. La capacitación y la investigación científica, por ejemplo, se borraron como estrategias frente al desafío. Al lado de la cobertura, la calidad y la pertinencia, apareció una nueva que era, en realidad, la más vieja de todas: "la eficiencia". Palabreja y programa que, como veremos, correspondía a los antiguos planes de la administración Pastrana.

La calidad tampoco se supuso edificada sobre la capacitación de los docentes. Se volvió a los estándares, a las evaluaciones homogéneas y sancionatorias. La conectividad no se citó como componente claro de la "Revolución Educativa", y registró un aislado lugar en ciencia y tecnología. La pertinencia laboral se esgrimió menos como estímulo y más como instrumento para el recorte presupuestal de las universidades. El presupuesto de investigación, prometido en el 1% del PIB, quedó en la meta del 0,6% para el final del cuatrienio, incluyendo la inversión privada. La preparación para la producción, la enseñanza de oficios en bachillerato y la apropiación social de la ciencia se esfumaron tanto como la

² "De la incertidumbre a la confianza. Propuesta de programa para la discusión ciudadana" (octubre de 2001) y "Bases para la discusión de una política de Estado sobre educación" (febrero de 2002). <http://www.UribePresidente.com>

³ Ídem.

⁴ Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. *Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá, Presidencia de la República-DNP, 2002. p. 122.

⁵ Constitución Política de Colombia. Título II, Artículos 44, 45 y 67.

docencia obligatoria en sustitución del servicio militar, que más tarde, por el contrario, fue ampliado en duración y esfuerzo. La educación pública, lejos de ser fortalecida, recibió una propuesta de plan que la debilitaría.

En síntesis, las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*, consideradas borrador inicial del Plan definitivo, partían de un diagnóstico crítico en tres ámbitos: cobertura, calidad y eficiencia. Según el documento, a pesar de los avances obtenidos durante los últimos tiempos, la estadística nacional presentaba un porcentaje considerable de la población en edad escolar por fuera del sistema educativo, y una marcada inequidad en las posibilidades de acceso y permanencia. La calidad era deficiente, y su deterioro se observaba creciente en los grados de formación básica y media. Además, el diseño institucional educativo no generaba incentivos a la eficiencia, y limitaba el avance en la expansión de cobertura y mejoramiento de la calidad.

Con base en tal diagnóstico, la propuesta formuló cinco programas detallados a continuación:

1.2.1 Ampliar la cobertura en educación preescolar, básica y media

A través de la reorganización institucional y mediante la definición de estándares técnicos que tengan en cuenta el número de niños atendidos, el gobierno propuso como meta la creación de 800 mil nuevos cupos.

1.2.2 Ampliar la cobertura en educación superior

Tras la meta de 160 mil nuevos cupos, el gobierno propuso aumentar la eficiencia en el uso de los recursos físicos, humanos y financieros de las instituciones públicas. Además de la integración de instituciones educativas mediante convenios y fusiones, sobresalía entre los mecanismos fundamentales la concertación de planes de desempeño que definan la relación de personal administrativo por docente y estudiante.

Otros mecanismos previstos para ampliar la cobertura eran la educación a distancia con el fortalecimiento de la *agenda de conectividad*, la financiación de la demanda mediante créditos para "programas de calidad y pertinencia laboral", y la ampliación de cupos en carreras técnicas y tecnológicas. En total, el reto residiría en la creación de 400 mil nuevos cupos.

1.2.3 Mejorar la calidad de la educación preescolar, básica y media

Los mecanismos propuestos por las *Bases del Plan* para mejorar la calidad de la educación fueron cuatro:

- Acordar los estándares de evaluación y universalizarlos para la educación básica y media. En este sentido, el Icfes se convertirá en el gran sistema nacional de pruebas. A ello se unirán las evaluaciones de docentes y directivos docentes.
- Aprender de experiencias exitosas. Socializarlas, propiciar la formación de redes docentes e impulsar el acompañamiento de las instituciones que presenten bajos resultados.
- Al aplicar las estrategias y modelos educativos del *Proyecto de educación rural*, se analizará la pertinencia educativa y se acompañará a las instituciones con mayores niveles de deserción.
- Se garantizará el acceso a materiales educativos de buena calidad y bajo costo. Así mismo, se diseñarán estrategias para fomentar el hábito de lectura, y el uso y la racionalización de los materiales educativos.

1.2.4 Mejorar la calidad de la educación superior

Las *Bases del Plan* se referían, en esta dirección, a los resultados académicos y a la pertinencia de los programas impartidos. La pertinencia sería definida en “reflexión conjunta por el Estado, las universidades, el sector productivo y la comunidad académica y científica”. El mecanismo por utilizar consistiría en la creación del *observatorio laboral*, con la finalidad de “monitorear, analizar y difundir información, y hacer seguimiento a los egresados de las instituciones de educación superior para crear un espacio de concertación y brindar elementos de juicio”.

En forma paralela se reforzaría el *Sistema nacional de información de educación superior*, y se continuaría con la acreditación de los programas e instituciones, el establecimiento de estándares mínimos para todos los programas y la aplicación de los exámenes de calidad Ecaes a todas las carreras, de manera obligatoria.

1.2.5 Mejorar la eficiencia del sector educativo

El plan propuesto por el gobierno del presidente Uribe planteaba la modernización de la administración y de la gestión en el sector educativo. Tras este objetivo, los mecanismos contemplaban la *modernización institucional del Ministerio de Educación*. Esto es, “fortalecerlo en el diseño de políticas, planeación y evaluación de los programas nacionales”, además de continuar con el proceso de descentralización de la gestión y administración sectorial, con el refuerzo de las funciones de administración y ejecución del gasto de los municipios y departamentos.

[130] En la estructura de la asignación de recursos al sector, se pasaría del esquema de costos al de alumnos atendidos, según lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 715 de 2001. En el ámbito territorial se planteaba la *modernización de entidades departamentales y municipales*, a efecto de definir sus estructuras orgánicas y las plantas de personal docente y administrativa. Finalmente, el gobierno aspiraba a mejorar y fortalecer el sistema de información del sector educativo con estadísticas confiables y oportunas sobre el desempeño de todos los niveles de educación⁶.

1.3 La “Revolución Educativa” en el Plan Nacional de Desarrollo

A pesar de que en el Consejo Nacional de Planeación y en los Foros Regionales programados por éste a lo largo y ancho del país, la propuesta educativa plasmada en las *Bases del Plan* recibió una aguda y seria crítica⁷, el documento pasó sin alteraciones de fondo al Proyecto de Ley que se entregó al Congreso en el mes de febrero de 2003. Según dijo entonces el Departamento Nacional de Planeación, la “Revolución Educativa” era “intocable”: “Bandera de primera línea en la campaña del presidente, el pueblo colombiano había votado por ella”⁸.

⁶ Para mayor información acerca de la “Revolución Educativa” y sus programas, consultese: Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Ob. cit. Capítulo III, “Construir equidad social”, pp. 121-134.

⁷ Consejo Nacional de Planeación. *Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” 2002-2006*, Bogotá, C.N.P., enero 9 de 2003. Igualmente, Memorias: Proceso de discusión del proyecto Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Bogotá, CDrom, s.f.

⁸ Afirmación de directivos del Departamento Nacional de Planeación en reuniones sostenidas con el Consejo Nacional de Planeación en febrero de 2002.

Más allá de ciertas correcciones en redacción que condensaron los cinco programas iniciales en sólo tres y que lograron mayor síntesis expositiva, las modificaciones sustanciales fueron realmente pocas, y referidas, en lo fundamental, a la procedencia de los recursos.

Algunas hicieron referencia, por ejemplo, a la "utilización de recursos provenientes del ahorro fiscal resultante de la supresión de las contralorías y personerías territoriales" que serían "eliminadas por el proyecto de Referendo". Es decir, se empezó a contar con un recurso cuya realidad era intangible y que fracasó por voluntad del elector.

Otras modificaciones, por el contrario, reforzaron la conceptualización política de la "Revolución Educativa". Quedó claro, por ejemplo, el fortalecimiento del subsidio a la demanda, y el pago de derechos académicos y servicios complementarios que los beneficiarios harían a tales establecimientos. Quedó claro, igualmente, que la promoción de equidad en el acceso a la educación superior se basaría en la ampliación de crédito para ingreso en universidades privadas, que los recursos destinados por ley a las instituciones estatales serían intervenidos y que la concertación de planes de gestión y desempeño, así como la fusión de universidades, serían programas del gobierno. La definición de estándares de calidad, la evaluación de resultados y su incidencia en la reglamentación de pruebas para el ascenso de los docentes en el escalafón, pasó incólume y subrayada, como ampliados fueron los marcos de la llamada "modernización del Ministerio"⁹.

El concepto del Consejo Nacional de Planeación y de los ciudadanos consultados en todo el país no sólo se convirtió en "himno a la bandera"; aparecieron en la propuesta de Ley nuevos articulados que recortaban el empleo de recursos públicos en la educación estatal y que lesionaban la autonomía universitaria.

En concreto, el artículo 66 del proyecto derogaba parte sustancial de la Ley 30 de 1992. La transferencia de los recursos de la nación a las universidades públicas, decía, "se efectuará de acuerdo con el resultado de indicadores de gestión, teniendo en cuenta criterios de eficiencia, cobertura, calidad y desempeño financiero, previa reglamentación que para tal efecto expida el gobierno nacional". El artículo 67, por su parte, destinaba recursos del Fondo Nacional de Regalías a los programas de ampliación de cobertura a través del subsidio a la demanda, y el artículo 68 arrebataba recursos que las Leyes 633 de 2000 y 21 de 1982 entregaban de manera exclusiva a la educación estatal, para dirigirlos sin distingo alguno a la ampliación de cobertura y calidad en educación básica y media académica.

El proyecto fue aprobado en lo fundamental por el Congreso de la República mediante la Ley 812 del 26 de junio de 2003. De acuerdo con el artículo 4º., el documento "Hacia un Estado Comunitario", considerado *Bases del Plan* por el mismo gobierno, fue incorporado como "parte integral del Plan de Desarrollo". Adicionalmente, con respecto a la "Revolución Educativa", el artículo 8º. advirtió que "el gobierno nacional establecerá los esquemas de distribución de recursos del presupuesto de la Nación a las instituciones de educación superior estatales para que sean asignados con base en los criterios establecidos en la presente ley". El artículo 81 modificó el régimen prestacional para los docentes oficiales vinculados a partir de la fecha, en tanto que el artículo 84 estableció una curiosa

⁹ Proyecto de Ley nº 169/03C de 2003 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario*". Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación.

fórmula para la "redistribución" del 12% del total de las transferencias a las universidades estatales, con base en "indicadores de gestión". Finalmente, superando algo que el proyecto gubernamental no contenía, la Ley dispuso en su artículo 88 la "financiación a programas de formación docente" como "posibilidad" para el mejoramiento de la calidad de la educación.

1.4 La "Revolución Educativa" como "Plan Sectorial"

Incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, la "Revolución Educativa" se convirtió en el "Plan Sectorial" para dicho sector. A lo largo de tres años, los técnicos en el Ministerio de Educación han realizado ajustes que aterrizan la política general del Plan de Desarrollo en siete "políticas estratégicas" con sus respectivos proyectos, a saber:

Políticas y proyectos del MEN 2003-2006

	POLÍTICAS	PROYECTOS
1	COBERTURA EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso de la población vulnerable a la educación • Alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos • Uso eficiente de las transferencias • Utilización eficiente de infraestructura y dotación
2	COBERTURA EN ED. SUPERIOR	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso con calidad a la educación superior • Apoyo a la gestión de las instituciones de educación superior oficiales • Centros regionales de educación superior • Estrategias para disminuir deserción • Promoción de la formación técnica y tecnológica • Uso de nuevas metodologías y tecnologías
3	CALIDAD EN ED. BÁSICA Y MEDIA: EVALUAR	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de alumnos • Evaluación de docentes y directivos docentes • Formulación, divulgación, apropiación, uso y evaluación de los estándares
4	CALIDAD EN ED. BÁSICA Y MEDIA: MEJORAR	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la calidad educativa para poblaciones vulnerables y modelos educativos • Mejoramiento de la formación de docentes y desarrollo personal de los docentes • Promoción de planes de mejoramiento y aprendizaje de experiencias exitosas
5	CALIDAD EN ED. BÁSICA Y MEDIA: FOMENTAR	<ul style="list-style-type: none"> • Bilingüismo • Competencias laborales, formación para el trabajo y pertinencia de la educación media • Fortalecimiento de la socialización mediante la cualificación de las prácticas pedagógicas • Nuevas tecnologías para el desarrollo de competencias
6	CALIDAD EN ED. SUPERIOR	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación de la educación no formal y continua con la educación formal y el sistema nacional de formación para el trabajo • Definición de condiciones mínimas y estándares de competencias para programas de educación superior • Diseño e implementación del sistema de aseguramiento de la calidad • Diseño, aplicación y análisis de los Ecaes • Fomento a la investigación en las instituciones de educación superior y articulación con el sistema nacional de ciencia y tecnología • Internacionalización de la educación superior • Observatorio del mercado laboral • Sistema de monitoreo para la vigilancia y control de la educación superior
7	EFICIENCIA DEL SECTOR	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicaciones • Diseño e implementación de un sistema de referenciación • Fortalecimiento del sistema nacional de información de la educación superior • Modernización de las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales • Modernización del Ministerio de Educación Nacional • Renovación del sector educativo • Sistema de información de la educación básica y media

2. LO CENSURABLE

Son dos los aspectos altamente censurables en la formulación de la “Revolución Educativa”.

2.1 ¿Formar para la sociedad o capacitar para el mercado?

Para nadie es un secreto que, en materia educativa, como en muchas otras, el gobierno de Uribe Vélez ha continuado las políticas señaladas para América Latina por el Consenso de Washington. Con diferencia de matices, el sendero procede del gobierno de César Gaviria, pasa tibia y contradictoriamente por el de Ernesto Samper, se consolida con Pastrana y continúa bajo la dirección de Uribe.

Como propósito fundamental, el Consenso de Washington ha buscado la “modernización” e “internacionalización” de la economía basándose en la liberalización de importaciones, la reestructuración industrial y la desregulación de la economía, para organizar todas las relaciones sociales conforme a las lógicas del mercado. Entre sus medidas figuran la apertura de mercados, la libre competencia, la eliminación de barreras arancelarias y subsidios estatales, la privatización de las empresas públicas, una regulación laxa sobre la banca, la contabilidad y las finanzas, impuestos generalizados al valor agregado pero mínimos tributos para los grandes propietarios e industriales, reformas laborales para flexibilizar el mercado sobre la mano de obra, reducción del déficit fiscal, y reinado del mercado con autonomía total frente al Estado. Al Estado se le reduce en tamaño pero se le exige crecimiento en eficiencia; su intervención se limita con la creencia inocente de que los mercados se bastan a sí mismos para manejar con cautela la economía entera.

En estas condiciones, la educación pierde su carácter de “derecho y deber de los nacionales”, “obligación del Estado”, y se convierte en “servicio” que bien puede prestarse a través de particulares bajo las reglas de la austeridad fiscal y la “focalización” extrema. En otras palabras, como sucedió con la salud a partir de la Ley 100 de 1993, el Estado redefine su papel y sus funciones, convierte sus obligaciones en objetos del mercado y se subordina a las definiciones macroeconómicas para garantizar el pago cumplido de la deuda externa y su servicio. La restricción del presupuesto nacional dirigido a la inversión social, los “ajustes fiscales”, así como las continuas reformas tributarias, pensionales y laborales, completan el panorama. Las decisiones, desde luego, no ocurren en el ámbito nacional. Se imponen a través de instituciones con funciones de regulación supranacional como el FMI y el Banco Mundial, especialmente.

Cuando se observan en detalle las definiciones que sobre la educación construye la “Revolución Educativa”, no es difícil descubrir su relación filial con el Consenso de Washington. La educación, dice el presidente Uribe, “genera movilidad social y evita la condena a ser pobre por herencia”, pero la amarra, al mismo tiempo, a las leyes del mercado en tanto “instrumento para mejorar el ingreso y aumentar la productividad”. El saber aparece, entonces, en su dimensión de “herramienta”, y pierde su verdadero carácter social. La definición olvida que la función educativa de una escuela estrechamente ligada a los intereses de la sociedad, debe partir de la necesidad de formar mujeres y hombres con calidad humana; mujeres y hombres comprometidos con una ética que abarque tanto el desempeño natural o profesional como la acción personal, la acción ciudadana y, sobre todo, el sentido de las decisiones que afectan a la comunidad.

La ética que orienta la acción de todo individuo formado en una dimensión social del saber es aquella fundamentada en valores como el respeto, el reconocimiento por la

diferencia, la solidaridad, la convivencia y la identidad cultural con lo propio. Pero, ante todo, una fórmula de vida muy concreta: la consideración del otro como fin, y el ejercicio del saber como simple medio hacia ese fin. La formación en términos instrumentales de "éxito y eficiencia", de mejoras salariales y ascenso en la escala social no tiene ética, sólo una meta que resulta utópica en la inmensa mayoría de los casos: "Enriquecerse en el ancho mundo del mercado".

La formación en términos instrumentales de "éxito y eficiencia" no es formación, es capacitación, y se limita, por tanto, a las cualidades y destrezas que el individuo necesita para defenderse en el mundo salvaje del capital, para ingresar con relativo éxito pero mísero reconocimiento en el mercado laboral y "aumentar la productividad". No sirve mucho. En palabras de Juan Carlos Tedesco, director de la Unesco, "no se le puede pedir a la educación que resuelva los problemas de un modelo económico excluyente; se necesitan programas sociales de empleo, vivienda, salud y nutrición que acaben con la brecha que hay entre ricos y pobres"¹⁰.

2.2 ¿La historia se retoma o se ignora y se destruye?

En la primera mitad de la década de los noventa, la educación en Colombia atravesó por un momento singular con cuatro importantes acontecimientos: la promulgación de la Constitución Política de 1991, la expedición de la "Ley General de Educación", la creación de la "Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo" con su correspondiente informe, y la elaboración del "Plan Decenal de Educación".

[134]

La Constitución de 1991 trazó los principios y derroteros de una nueva educación bajo el esquema de una moderna institucionalidad educativa. Su propósito residía en la construcción de una sociedad más participativa, equitativa y justa, en la cual la educación se inscribiera no sólo como derecho fundamental para niños y jóvenes, sino también como requisito e instrumento para el desarrollo económico y social del país.

La Ley General se convirtió, así mismo, en la norma legal que cobijó las herramientas y estrategias necesarias para impulsar, en forma inicial pero trascendente, la transformación escolar en sus distintos niveles, y la reestructuración compleja del servicio educativo y sus instituciones. De acuerdo con la Ley, no sólo se abrió la puerta a la autonomía escolar; la educación misma se definió como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes¹¹.

El informe presentado por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, más conocida como la "Misión de sabios", encabezada por Gabriel García Márquez, abrió un importante debate sobre la realidad educativa y la caracterización de su contexto; frente a la Colombia del siglo XXI y la educación para un milenio nuevo, y sobre los retos y las recomendaciones en materia de ciencia, educación y tecnología¹².

El Plan Decenal ubicó, como mandato de la Ley General de Educación, y quizá como primera respuesta a la "Misión de sabios", los senderos y horizontes por los cuales debía

¹⁰ TUDESCO Juan C., "Los niños necesitan más que un cupo", en *El Tiempo*, agosto 31 de 2003.

¹¹ Ley 115 del 8 de febrero de 1994, Artículo 1º. Nótese la diferencia entre el concepto que sobre "educación" ofrece esta ley, y aquellas definiciones de la "Revolución Educativa" que arriba se han criticado.

¹² Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo. *Colombia: Al filo de la oportunidad*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio/Conaced, 1998.

transitar la educación colombiana durante el decenio 1996-2005. Allí se consignaron objetivos, metas, estrategias y programas de acción, que fueron producto de una intensa discusión y concertación con los más importantes sectores educativos del país, incluido, desde luego, el magisterio¹³.

A estos cuatro acontecimientos podrían sumársele la continuación del "Movimiento Pedagógico" y la llamada "Expedición Pedagógica". El primero, un proyecto magisterial iniciado en los años ochenta, que promovió en su seno la discusión ideológica sobre el papel del maestro y la pedagogía, la educación pública y la naturaleza de la calidad de la educación. La segunda, un producto del plan decenal que buscó generar una movilización no sólo institucional, sino social y continua en torno a la educación.

No obstante, a pesar de la importancia de estos hitos, la "Revolución Educativa" subestima e ignora su existencia. Así, por ejemplo, el Plan Decenal de Educación, que debió culminar en el año 2005, dentro del período del presidente Uribe, no recibió la más mínima referencia en el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", ni en el programa de la "Revolución Educativa". ¿Acaso, cabe preguntarse, no debería tomarse en cuenta, cuando menos, su pretensión por elevar la educación a la categoría de política de Estado, más allá de los límites estrechos de un solo período de gobierno? ¿Acaso, igualmente, no será importante y necesario analizar las experiencias y enseñanzas que arrojan su aplicación o su fracaso? ¿No resultaría útil un examen institucional y ciudadano sobre lo que el Plan decenal ha significado en la educación colombiana, para construir, a partir de dicho análisis y en forma concertada, una nueva propuesta para superar falencias y promover nuevos retos?¹⁴.

Durante la misma década, el legislativo se ocupó de impulsar la promulgación de normas tras la meta de alcanzar la modernización y el desarrollo para la educación. La Ley 30 de 1992, por la cual se organizó el servicio público de la educación superior, la Ley 60 de 1993, que demarcó la distribución de competencias y recursos entre los diferentes ámbitos territoriales del país y abordó importantes aspectos relativos a la planeación, descentralización, administración y prestación de los servicios educativos en el país, y la Ley 188 de 1995, que consagró una importante estabilidad de recursos financieros para el sector educativo, son sólo algunas de ellas. Antes de decretar su muerte absoluta, ¿no era indicado un análisis serio acerca de sus logros y aspectos positivos, así como también de sus errores y promesas incumplidas?

No son pocos los materiales que el sector educativo ha producido en la búsqueda de nuevos senderos para la educación en Colombia. Documentos como "Bases para una política de Estado en materia de educación superior", autodefinido como conjunto de ideas sobre la reflexión llevada a cabo en una comisión conformada por el Icfes en torno a una posible estructuración del sistema de educación superior¹⁵, o la "Agenda de políticas y estrategias para la educación superior colombiana 2002-2006. De la exclusión a la equidad", propuesta por la Asociación Colombiana de Universidades, Ascun¹⁶, son sólo dos ejemplos.

¹³ Ministerio de Educación Nacional. *Plan decenal de educación. 1996-2005*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio, 1997. Igualmente, en <http://www.mineducacion.gov.co>

¹⁴ El periódico *El Tiempo* ha intentado, por cierto, un seguimiento al proceso educativo a través del programa "La Educación: compromiso de todos".

¹⁵ Véase en <http://www.mineducacion.gov.co/indexf.asp>

¹⁶ CVII Consejo Nacional de Rectores. Asociación Colombiana de Universidades, Ascun. "De la exclusión a la equidad", Bogotá, Ascun, Documentos: Serie Pensamiento Universitario n° 6, 2002.

Sin embargo, a pesar de la alta calificación de sus autores y fuentes, no fueron tomados en consideración por el Plan Nacional de Desarrollo y la "Revolución Educativa".

La historia reciente, en materia educativa, no parece contar con toda su experiencia, positiva o negativa, para el proyecto "revolucionario" del presidente Uribe. Los planes elaborados con enorme esfuerzo participativo e institucional, los documentos de expertos y las propuestas seriamente estudiadas, no se toman en cuenta. ¿Por qué? Tal vez más adelante podremos construir hipótesis explicativas.

3. LO SALUDABLE

Independientemente de las críticas que puedan formularse a la "Revolución Educativa", y de las cuales nos ocuparemos más adelante, es indudable que ha existido en el Ministerio de Educación una marcada coherencia entre los enunciados y sus prácticas concretas. A lo largo del siglo XX, tuvo el país un total de 115 ministros de Educación, con una duración promedio de 10,4 meses. La designación, por lo regular, no contemplaba el título profesional de educador ni, mucho menos, la experiencia en el ámbito de la educación. A menudo, llegaron al Ministerio personajes de la política que nunca empuñaron en sus manos una tiza, que no pasaron al tablero como enseñantes o que no estuvieron nunca al frente de una clase o de una institución educativa. En muchas ocasiones, el Ministerio de Educación era el último cargo que se asignaba en el gabinete, de acuerdo con los compromisos políticos y electorales del presidente de turno. Era la última cuota del pastel burocrático, el "premio de consolación" para aquellos que no lograban la embajada o el cargo deseado en la estructura del Estado.

[136] La alta rotación de los titulares de la cartera, argumenta con razón Brigitte Bravo, reflejaba una preocupante realidad:

La insuficiente prioridad que tenía la educación para los gobiernos nacionales, pese al lugar central que ocupaba en las promesas de las campañas presidenciales. Este escaso compromiso con la educación tenía consecuencias, como la falta de continuidad de las políticas educativas, la disminución del ritmo de la gestión en el sector con la llegada de cada nuevo ministro y, especialmente, la poca claridad sobre las ejecutorias¹⁷.

Más allá de la política aplicada, es saludable, entonces, la coherencia y la permanencia de un ministro a lo largo del periodo presidencial. Si esto se aplicara en todos los niveles, es decir, en las Secretarías de Educación Departamentales y Municipales, en donde la movilidad es mayor, la educación podría pensarse a más largo plazo como política de Estado.

En ese orden de ideas, no puede negarse la importancia y la necesidad de ampliar la cobertura en todos los niveles educativos. Como veremos más adelante, no es el propósito sino las estrategias lo que en este aspecto se critica a la "Revolución Educativa".

Al seguir la orientación gubernamental, o bien porque directivos y docentes hemos intentado un mayor esfuerzo en este plano, las universidades han experimentado durante los años 2002 y 2005 una tasa de absorción mayor sobre los estudiantes que culminan su bachillerato. Dado que el aporte presupuestal del Estado permanece incólume, el reto consiste en precisar hasta dónde es posible incrementar la absorción sin disminuir la cali-

¹⁷ BRAVO Osorio Brigitte, "Educación, compromiso de todos. Un enlace entre el gobierno y los ciudadanos", en http://www.fundacioncorona.org.co/educacion/proyecto_educacion_comptodos.htm. Publicado en junio de 2005.

dad. Aunque por regla general el apoyo oficial es escaso, las universidades han aumentado también el número de maestrías y doctorados, demostrando un mayor dinamismo en sus matrículas. Atribuibles o no a la "Revolución Educativa", estos hechos deben reseñarse como saludables en los últimos cuatro años.

Dos estrategias para la ampliación de cobertura en educación superior pueden considerarse interesantes. La primera es la creación de los Centros Regionales de Educación Superior para ofrecer formación universitaria en regiones apartadas bajo el sistema de educación a distancia y a través de nuevas tecnologías de información y comunicación. Si en las alianzas se garantiza la participación de instituciones de educación superior con prestigio, reconocimiento y experiencia, y si el Estado decide una inversión apreciable para la aplicación de esta estrategia, los resultados pueden ser óptimos y muy aplaudidos por vastos sectores del país que, de otra forma, no tendrían nunca acceso a la universidad. La segunda estrategia tiene que ver con el impulso al Banco de objetos virtuales de educación superior, la cátedra Unesco e-learning y la constitución de la Red Académica Nacional de Alta Velocidad. Aunque tales avances no son absolutamente atribuibles a la "Revolución Educativa", la participación del Ministerio de Educación es innegable.

Con respecto a los "planes de mejoramiento" para las instituciones educativas de diverso orden, puede registrarse un avance significativo. Aunque los diagnósticos se desvían a menudo de los intereses académicos y sociales, los resultados, gracias al interés de maestros y directivos, son apreciables. La participación del Ministerio de Educación de Cuba, con toda su experiencia en este campo, debería profundizarse.

Si bien la "Revolución Educativa" no contemplaba inicialmente la formación continua de los maestros, el Congreso la ordenó, y el Ministerio aceptó finalmente la necesidad de impulsarla. Muy débil pero saludable es el empeño dedicado a proyectos como el "uso pedagógico de la televisión", la capacitación en TIC, el impulso a los Foros Educativos Nacionales y a los talleres de competencias científicas, así como la consolidación del portal educativo "Colombia aprende". Sería importante pasar de la instrucción en fortalezas técnicas a la formación pedagógica y didáctica que, lejos de agotarse en los estudios universitarios, requieren actualización y estudios permanentes.

Finalmente, tres hechos deben mencionarse: un mayor control sobre el registro calificado de programas, la decisión de propiciar el estado del arte y la prospectiva de la educación no formal y los intentos por iniciar la organización de la información educativa del país y los archivos de historias laborales del magisterio.

4. LO CRITICABLE

A lo largo del gobierno Uribe, la "Revolución Educativa" ha recibido cuatro críticas fundamentales. La primera guarda relación con el término empleado: La "Revolución Educativa" de Uribe no es revolución. Las restantes se refieren a las estrategias utilizadas para ampliar la cobertura, y la "calidad" circunscrita y supeditada a la evaluación.

4.1 Una "revolución" que no es revolución

Toda revolución, en el sentido estricto del término, implica profundos cambios de naturaleza política o en los ordenamientos jurídicos y socioeconómicos. En la formación teórica de los iluministas, a partir de la Revolución Francesa, la revolución suponía, ante todo, la ruptura con el pasado, la creación de un orden nuevo y la fundación de nuevos instrumentos para una vida social nueva, para la libertad y la felicidad. Para Hannah Arendt,

sólo allí donde el cambio se verifica en la dirección de un nuevo inicio, donde tiene lugar la formación de un nuevo ordenamiento jurídico, es posible hablar de revolución¹⁸. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su acepción más aplicable, define la revolución como un “cambio rápido y profundo en cualquier cosa”.

Las propuestas formuladas por la “Revolución Educativa” no son innovadoras, no implican cambios rápidos ni profundos de naturaleza política, no producen novedosos ordenamientos jurídicos o socioeconómicos y, antes que romper con el pasado, lo continúan. Las críticas siguientes así lo demuestran.

4.2. La ampliación de cobertura en la educación preescolar, básica y media, y el nuevo esquema en la asignación de recursos

Las metas propuestas por el gobierno del presidente Uribe se fundamentan en la reorganización institucional, en una mayor utilización de la capacidad instalada y en los convenios de desempeño entre el Ministerio de Educación y las entidades territoriales.

No hay nada nuevo. Es la prolongación de una conocida orientación plasmada con claridad en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración Pastrana –declarado constitucional– y que tenía como fuente diversos estudios dirigidos a la privatización de la educación¹⁹.

Como se sabe, su alternativa maestra fue el “Acto Legislativo 01” y la “Ley 715 o de Transferencias”, con los cuales se reformaron los artículos 356 y 367 de la Constitución Política Nacional, se destruyó el situado fiscal ya congelado y reducido desde el gobierno Samper, y se impuso un nuevo esquema para la asignación de recursos en la educación pública: la municipalización y plantelización de la financiación educativa, el subsidio a la demanda.

Dicha política, aplicada con resultados desastrosos a la salud pública, recorta la participación del Estado con base en la “eficiencia” y la “austeridad fiscal”, y desconoce, para el caso de la educación, lo complejo e integral del proceso formativo. A través de ella se extienden los convenios de desempeño con los departamentos bajo el esquema del “subsidio a la demanda”, en desmedro de la pedagogía y de los principios clave de una educación confiable y de calidad. De esta manera, bajo la prevalencia de criterios económicos, la “Revolución Educativa” rompe con lo más preciado de la construcción científica y pedagógica, elimina el carácter social de la educación y amenaza la estabilidad del sistema educativo. Pero, además, construye una fuente de desviación de recursos estatales a instituciones privadas y manos particulares, convierte la educación en mercancía, estimula una educación pobre para los más pobres, y abre de par en par las puertas de la corrupción.

Por esta razón, algunos especialistas desconfían del carácter fidedigno de las cifras otorgadas por el Ministerio para acreditar la ampliación de cobertura. Debido a que los entes territoriales obtienen recursos de acuerdo con el número de niños atendidos, es posible que el total se “inflé”²⁰. Lo peor del esquema ha sido descubierto en la ciudad de

¹⁸ ARENDT Hannah, *On revolution*, Londres, Faber and Faber, 1963.

¹⁹ Obsérvese, por ejemplo, WIESNER Durán Eduardo, “La asignación de recursos por capitación y la reforma del sector educativo en Colombia”, en Revista *Educo* nº 2, agosto de 1998, pp. 40-61. Igualmente, SARMIENTO Palacio Eduardo. “Financiación equitativa y eficiente del sector educativo”, ídem, pp. 62-93.

²⁰ VARGAS Jorge E., “La matrícula se ha inflado para obtener más recursos”, en *El Tiempo*, agosto 6 de 2004: “Según expertos, los cambios anunciados por Álvaro Uribe a la educación aún no han llegado”.

Cali: colegios fantasma con alumnos compartidos o falsos, nóminas ficticias o aumentadas, acreditación de gastos inexistentes y contratación de supuestos empleados, entre otros. Toda una empresa delictiva para el apoderamiento de los recursos públicos destinados a la ampliación de cobertura educativa para niños y jóvenes de estratos 1 y 2, \$16 mil millones de pesos perdidos y dos concejales detenidos²¹.

La contratación de la prestación del servicio, por otra parte, es tan sólo la manera más fácil pero absurda de abandonar paulatinamente las obligaciones del Estado y de trasladar a las instituciones y a los particulares la obligación de autofinanciar la educación. El Estado ya no pagará maestros, no se hará responsable de la construcción de infraestructura física ni de la dotación de material didáctico; tampoco pagará los servicios y las necesidades del plantel. Al fin y al cabo, la Nación ha sido eximida de toda responsabilidad legal de financiar en forma adecuada la educación del país.

A través de este procedimiento, el Estado descarga en la población y en las comunidades la propia educación de sus hijos. La responsabilidad estatal se transforma en un subsidio por estudiante, de acuerdo con parámetros que imponga la legislación, y que serán cada vez más onerosos: el costo de matrículas y pensiones será llamado, rápidamente, a cubrir el déficit. Por esta vía, la autonomía escolar se convierte en "autonomía real" de carácter financiero y de manejo de personal; es decir, autofinanciación y vinculación de personal docente por cada institución. Los rectores se convierten en "gerentes" dedicados a la consecución de recursos, y los estudiantes en "clientes" que compran un servicio o que justifican el cobro de un subsidio que no alcanza para cubrir, siquiera, una formación de mediana calidad. La nómina de maestros ya no será asunto del gobierno sino de las instituciones privadas, declaradas ahora en libertad para asignar sus salarios y disponer sus jornadas de trabajo. Ya no es la pedagogía la guía del proceso educativo; lo es la producción empresarial, la ley del menor costo.

No es otro el talante del "Estado Comunitario": que los ciudadanos "se involucren en la consecución de los fines sociales". En otras palabras, el reinado del asistencialismo por vía empresarial; la sustitución del estado social de derecho por agentes privados; la eliminación del carácter gratuito y público de la educación y la implantación de un sistema neocorporativista que descarga en ONG y cooperativas, o en últimas sobre los padres de familia, todo el peso de la educación antes oficial. ¡Cada cual tendrá la educación que pueda costearse! Quien no pueda pagarla, por su condición miserable, será condenado también a una educación miserable: "focalizada" de acuerdo con su estrato y subsidiada por la vía de instituciones precarias y de calidad cuestionada, como ha sucedido en preescolar con las "madres comunitarias". El Estado "no puede darse lujo": está en guerra y necesita pagar la deuda externa.

Por eso no extraña que la ministra de Educación proceda de las ciencias económicas y no de las educativas, o que su experiencia laboral se haya desarrollado en la dirección de planeación del Fondo de Desarrollo Urbano del Banco Central Hipotecario, en la subdirección de planeación del Banco de la República, en la subdirección del Departamento Nacional de Planeación, y luego como directora de la Unidad de Desarrollo Territorial, en donde lideró la formulación de proyectos de ley sobre descentralización, que transfirieron responsabilidades del sector social a las entidades territoriales. Hasta donde su hoja de

²¹ Véase <http://www.fiscalia.gov.co/PAG/DIVULGA/noticias2005/secvalle>, octubre 27 de 2005.

vida permite concluir, antes de su desempeño en la Secretaría de Educación de Bogotá, bajo las alcaldías de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, nunca tomó una tiza²².

Poco a poco, la participación del Estado en el subsidio a la demanda también se degrada. En parte considerable, el gobierno ha empezado a trasladar su financiación a terceros, como sucede con las cooperativas. A éstas se les ha fijado un tributo que obliga a entregar parte de sus excedentes a la educación formal bajo los imperativos del gobierno. Se golpea de esta manera a la economía solidaria, se atenta contra su autonomía y se violan sus principios.

En otras palabras, la "Revolución Educativa" no es más que la reafirmación de un Estado que abandona en forma progresiva sus obligaciones y las limita al pago de un subsidio que será cada vez más insuficiente. La educación se mercantiliza bajo el concepto de que sólo los criterios gerenciales y administrativos de la empresa privada pueden resolver los problemas de cobertura y calidad en la educación colombiana. Pero, como resultado, la calidad resulta profundamente lesionada cuando no se comprende que la educación posee características específicas y muy particulares que obligan a diferenciarla y protegerla de esquemas aplicados en otros sectores de la prestación de servicios. Educar en una escuela no es lo mismo que producir bienes de consumo en una fábrica.

[140] La propuesta de la "Revolución Educativa" es también la continuación del "Plan Estratégico" del Ministerio de Educación anterior y del "Plan de reorganización del sector educativo" (Prese), lanzado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación en el año 2000. Bajo el pretexto de "racionalización", "integración institucional" y "aprovechamiento máximo de la capacidad instalada", se fusionan las instituciones educativas, se amplía la relación maestro-alumno al precio de un verdadero hacinamiento en las aulas escolares, se extralimita la utilización de los planteles por fuera de la dignidad humana y se desprecia la calidad en forma radical.

Al comentar esta política, iniciada durante el gobierno de Pastrana, Francisco Cajiao afirmó con convicción que las medidas no sólo fueron "completamente inútiles" sino "perjudiciales"²³. Ha dicho, igualmente, que cuando la fusión se hace "por una orden administrativa perentoria, es mala. Es repartir a los niños movilizándolos de una escuela a otra sin ningún tipo de consideración, simplemente para cumplir unas metas de eficiencia"²⁴. Sin embargo, lo más contundente es aquello que el propio Cajiao ha sustentado con respecto a las medidas tomadas por el Ministerio en torno a la llamada "racionalización":

No sólo no producen los resultados esperados, sino que son muy costosas y generan un malestar generalizado que afecta notoriamente la calidad y el clima escolar. Esto contribuye, a su vez, a reducir el interés por permanecer en la escuela porque a los problemas económicos de las familias y las situaciones de violencia y desplazamiento se añade la desmotivación y el ambiente perpetuo de inestabilidad de quienes deben estar día a día con los niños²⁵.

Su opinión es clara, y el paso del tiempo le ha dado la razón. La política de "racionalización" y "reorganización del sector educativo" adelantada por la administración

²² Véase <http://www.presidencia.gov.co/ministerios/ingles/educacion.htm>

²³ CAJIAO Francisco, "Políticas educativas. La marcha del cangrejo", en *El Tiempo*, agosto 14 de 2003.

²⁴ CAJIAO Francisco, "Pertinencia e identidad, norte para la integración", en *Al Tablero*, Ministerio de Educación Nacional, nº 21, junio de 2003.

²⁵ CAJIAO Francisco. "Políticas educativas. La marcha del cangrejo", *Ob. cit.*

Pastrana, incrementó la cobertura en departamentos como el Valle, Antioquia, Cundinamarca y Bolívar, o el Distrito Capital de Bogotá. Se fusionaron y cerraron instituciones, se trasladaron educadores, se negó el remplazo de los jubilados, se incrementó la relación alumno-profesor, se convirtió la jornada nocturna en "extra" de la diurna, se desconoció la dirección de escuelas y se eliminó la repetición de grados. Antioquia, desde el gobierno departamental de Uribe, dio el paso a los contratos y convenios privatizadores. No pocos municipios y departamentos contrataron maestros para suplir con recursos propios el déficit educativo y entraron en crisis. Al final, los resultados fueron claros: se crearon 600 mil cupos pero 650 mil niños desertaron del sistema escolar. Algo similar ha sucedido con el gobierno Uribe, pero a ello haremos alusión más adelante.

4.3 La ampliación de cobertura en la educación superior

La propuesta del gobierno de Uribe para la educación superior ha sido muy similar a la aplicada para la educación básica y media. El Ministerio ha insistido en la concertación de "planes de desempeño" con las instituciones de educación superior y en la asignación de presupuesto de acuerdo con la cantidad de estudiantes y la "racionalidad" docente y administrativa. Desde un principio se ha planteado la " fusión y reorganización administrativa de las instituciones", la creación de estándares para la carga académica de los docentes con intervención del gobierno nacional, y la derogatoria de la Ley 30 de 1992. En otras palabras, eliminación total de la autonomía universitaria, financiación de la demanda y apoyo a la educación privada.

La política tiene una reconocida deuda filial con el Banco Mundial y sus estrategias para la educación terciaria. El resultado pretende articular la universidad a las necesidades del mercado, organizar la educación superior a su imagen y semejanza, y avanzar en la privatización de la educación pública. Todo el análisis y las consideraciones expuestas en el acápite anterior podrían aplicarse para el escenario universitario. Sin embargo, resulta pertinente señalar otros aspectos. La relación profesor-alumno, por ejemplo, no comprende lo complejo de la educación superior ni vislumbra las necesidades de formación e investigación que una educación de calidad exige.

La compleja enseñanza de las matemáticas y de la informática, de idiomas y de música, así como la utilización del seminario, la práctica en laboratorios, la realización de talleres en diversas áreas o la elaboración de trabajos de grado, para citar tan sólo unos pocos ejemplos, exigen a menudo una atención personalizada y directa. Por consiguiente, no puede existir un índice de capacidad académica basado en el cálculo del gasto total por alumno para áreas académicas distintas.

La planta de docentes universitarios necesita racionalizarse pero en sentido diferente. Atenta contra la calidad el hecho de que sólo el veinte por ciento de los profesores universitarios del país sea de planta y tiempo completo, un diez por ciento ocasional y de medio tiempo, y un setenta por ciento de cátedra y contrato²⁶.

Uno de los aspectos más críticos de la "Revolución Educativa" con respecto a las universidades ha sido el modelo de distribución de recursos que el Ministerio ha pretendido implantar. Desconociendo las diferencias de costos entre las universidades y su gestión

²⁶ CÁRDENAS Jorge H., Conferencia presentada en el Encuentro de Vicerrectores Académicos. Bogotá, febrero de 2002. Citada por Ascun: *Agenda de políticas y estrategias para la Educación Superior colombiana. De la exclusión a la equidad. Ob. cit.*, p. 17.

histórica, privilegiando el aumento de la cobertura en detrimento de la calidad, e intentando aplicar una asignación de recursos con base en indicadores y metas, se abre paso a la miseria presupuestal, se viola la autonomía universitaria y se desconocen las diferencias entre modalidades y áreas del conocimiento. La investigación, los doctorados, la calidad de los programas, el papel de la universidad en la región o incluso la acreditación, son menos importantes que la cobertura.

El Ministerio ha olvidado, además, que no es posible calificar el desempeño y la expectativa como si fueran lo mismo, y que no es ético ni aconsejable abrir la competencia entre universidades para alcanzar un presupuesto definitivamente exiguo. Por fortuna, la Corte Constitucional frenó el propósito del Ministerio al derogar la norma que pretendía implantar la competencia entre universidades hasta por un 12 por ciento del presupuesto que por Ley 30 de 1992 les corresponde.

La política plasmada en la "Revolución Educativa" para la educación superior posee, también, otras aristas. Como atrás se explicó, la base para el aumento de la cobertura ha presionado el incremento del indicador estudiante/profesor sin tener en cuenta la calidad ni las necesidades disciplinarias. Sin la posibilidad de recursos adicionales, la política presiona, igualmente, la reducción en la duración de las carreras y la universalización del sistema de créditos académicos que permita disminuir el número de semestres en los planes de estudio. Las decisiones, antes que académicas, son simplemente económicas.

Algo similar sucede con las fusiones. La integración de las funciones que realizaba el Consejo Nacional de Acreditación, el Icfes y la Comisión Nacional de Doctorados en un solo organismo: la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), ha sido fuertemente criticada. Según Guillermo Hoyos, "los cambios no se concertaron con el sector público y se comenzó de ceros, desconociendo lo que se había hecho en los últimos 12 años"²⁷.

Al cumplir tres años de gobierno, el informe presidencial del 20 de julio mostró como avance la creación de 212.000 nuevos cupos en lo corrido de su gobierno. Un 53% de la meta perseguida en el cuatrienio. Sin embargo, algunas situaciones deben examinarse. En primer lugar, los nuevos cupos a que se refiere el presidente tienen una participación importante de la formación técnica profesional y tecnológica en el total de la matrícula. Ésta pasó del 18,3% al 24,3% en los últimos tres años, lo cual significa que hemos crecido más en aspirantes a técnicos y tecnólogos, matriculados en instituciones particulares, que en aspirantes a profesionales de las universidades públicas. El crédito Acces otorgado por el Icetex confiesa su preferencia: el propósito es aumentar la inversión en este nivel de programas²⁸.

En segundo lugar, algunos párrafos del discurso presidencial encienden una alarma. Los programas técnicos y tecnológicos del SENA serán integrados a las carreras universitarias a fin de que sus egresados, en cualquier momento, completen los estudios universitarios y accedan al grado de educación superior²⁹. El SENA, por su parte, ya está en disposición de contratar la formación de técnicos y tecnólogos en programas que la entidad no ofrece³⁰.

²⁷ *El Tiempo*, agosto 6 de 2006.

²⁸ Véase www.icetex.gov.co

²⁹ URIBE Vélez Álvaro, *Discurso ante el Congreso de la República*. Bogotá, julio 20 de 2005. Véase <http://www.presidencia.gov.co>

³⁰ Darío Montoya, director del SENA, anunció que en el primer trimestre de 2006 se abrirá la convocatoria para que las IES presenten sus propuestas. <http://www.mineducacion.gov.co>

Éstos serán los mecanismos a través de los cuales aspira el gobierno a cumplir su promesa de 400 mil nuevos cupos universitarios. Al lado del SENA, muchas instituciones de educación no formal adquirirán patente de corzo para que sus cursos sean homologados en las carreras universitarias. Ciertas universidades privadas, para ganarse las matrículas y los auxilios, lo harán muy fácilmente.

Valdría la pena, por otra parte, revisar el destino de los créditos Acces entregados por el Icetex. ¿A quién van dirigidos, a qué se destinan? Por supuesto, al pago de matrículas, pero no precisamente en las instituciones de carácter público. Se trata, en su mayoría, de préstamos para el 50% del valor de la matrícula en las instituciones privadas, con un tope máximo de \$1.600.000. Resulta increíble que se trate de estudiantes procedentes del estrato 1 y que la universidad privada no se beneficie. Por el contrario, el esquema estimula la financiación basada en la demanda, y redime las crisis por las que atraviesan universidades privadas que han visto deprimir el volumen de sus matrículas ante la difícil situación económica del país. El asunto resulta tan rentable que algunas de ellas han cedido espacios para que se establezcan oficinas del crédito Acces en sus campus.

El estudiante de la universidad pública, en cambio, poco acude a ello. En realidad, necesitan más apoyo para su sustento, para el diario del transporte, de la alimentación y de las fotocopias, para su propia vida como estudiante de hogar pobre, que para la matrícula. A menudo sus padres le brindan la alcoba y unas condiciones mínimas de sustento, y el estudiante se lanza, entonces, al "rebusque". Un programa de apoyo y créditos que le permita superar esta situación, que soporte al estudiante a lo largo del semestre y que elimine su deserción, no ha sido abierto.

La idea del crédito, antes que beneficiar a los estudiantes más pobres o a la universidad pública, está dirigido al beneficio de las instituciones privadas. Al respecto, concluye el profesor Jairo Estrada:

En este punto, la decisión política es clara: se trata de consolidar el debilitamiento estratégico de la universidad pública, al tiempo que se otorgan estímulos –financiando parcialmente el mercado– a las instituciones privadas de educación superior. Esta política es coherente con la idea de que resulta menos costosa y más eficaz una política de aumento de cobertura en la que el Estado funge como especie de banca de "segundo piso", que otra, en la que estuviera obligado a disponer recursos adicionales de presupuesto³¹.

4.4 La búsqueda de calidad en la educación por vía de la evaluación

Como atrás se expuso, el principal mecanismo para mejorar la educación en preescolar, básica y media, planteado por las *Bases del Plan de Desarrollo*, consiste en la creación de estándares y en la universalización de las evaluaciones. La propuesta no es tampoco nueva ni mucho menos revolucionaria. Se desprende del Acto Legislativo 01, de la Ley de Transferencias, del Estatuto Docente y del sistema de inspección y vigilancia, impuestos al final de la administración Pastrana.

El nuevo Estatuto Docente (Decreto 1278 del 19 de junio de 2002), ajusta las condiciones laborales del magisterio a las políticas de flexibilización, racionalización y control,

³¹ ESTRADA Jairo, *La política educativa al promediar el gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Documento de discusión, Bogotá, 2003.

propuestas por el Plan Estratégico 2000-2002 del Ministerio de Educación. El Estatuto desprofesionaliza la docencia e institucionaliza la evaluación. Por una parte, profesionales no licenciados, procedentes de disciplinas diferentes a la pedagogía, pueden remplazar a los maestros en sus funciones. Y, por otro lado, la docencia se coloca a merced de la evaluación como medición de resultados. La inspección y vigilancia de la educación, según el Decreto 1283 de la misma fecha, privilegia a la empresa privada educativa, pero persigue, desde su esquema tecnocrático de evaluación de desempeño y competencias, a las instituciones y docentes públicos.

Por supuesto, la evaluación no constituye, en sí misma, garantía de la calidad. Menos aún si se trata de evaluaciones que desarticulan el universo complejo de la pedagogía y se fundamentan en el establecimiento de correlaciones estadísticas entre resultados de pruebas de logro y preguntas sobre factores asociados al desempeño. Dicho modelo reduce la educación a los aspectos cognitivos, memorísticos y técnicos, susceptibles de medir a través de pruebas estandarizadas con cuestionarios tipo, y deja de lado los complejos factores integrales, sociales y de valores en la formación humana. La manera uniforme como estos últimos intentan medirse, a través de las evaluaciones dirigidas a las competencias ciudadanas, resulta cuestionable. He aquí un ejemplo tomado de las pruebas "Saber" que aplica el Ministerio en todo el país:

[144]

Con qué frecuencia al salir a la cafetería tú:					
		Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre
1	Buscas un compañero que esté adelante en la fila para que te deje meter				
2	Haces toda la fila				
3	Tratas de meterte o colarte en la fila				
4	Decides no comprar o te esperas un rato a ver si hay menos gente				

Habría que preguntarse si en todas las escuelas del país existen "cafeterías"; si el niño puede asimilar la palabra "cafetería" a "tienda escolar", "restaurante escolar" u otras denominaciones particulares o regionales con que se distingue el sitio; si existen niños que, por su situación económica, nunca pueden comprar en la cafetería, y por tanto esta pregunta les resulta extraña y discriminatoria; si el descanso es suficientemente prolongado para "esperar un rato"; si en las "cafeterías" de todas las escuelas siempre se forman "filas", y si no existe también la opción de compra en máquinas de distribución automatizadas, como ocurre en algunos colegios privados.

En un país como el nuestro, la evaluación no puede pretender la homogeneidad de la población y de sus fines. La estandarización y la universalización evaluativa desconocen, de plano, la diversidad colombiana, los contextos regionales y sociales. No puede evaluarse de la misma manera al niño que goza de todos sus derechos o que posee la comodidad y ventajas de su estrato social, con aquel que camina dos horas para llegar a su escuela, que padece hambre o maltratos y que, terminada su jornada escolar, debe ayudar al sustento de la familia o colaborar con la atención de sus hermanos menores. Tampoco puede evaluarse de la misma manera ni con el mismo rasero al maestro que educa al primero con todos los medios a su alcance, con aquel que debe trabajar a la intemperie, sin tablero y

sin pupitres en la formación del último. Cuando una evaluación no tiene en cuenta diferencias como ésta, elitiza y privilegia, reduce y condena; trivializa la complejidad de una escuela que se construye con la diferencia cultural y étnica, rural y urbana, de modelos y conceptos. Es más: atenta contra su existencia.

La práctica pedagógica, el trabajo colectivo en los procesos institucionales, la construcción de modelos, políticas y proyectos pedagógicos integrales, ceden el paso a la preparación forzosa y mecánica de las evaluaciones. Los Proyectos Educativos Institucionales, uno de los grandes aportes de la Ley General de Educación y herramienta de la autonomía escolar, perecerán ante las pruebas universales de Estado que impondrán, de hecho, un currículo único, por fuera de la heterogeneidad y diversidad colombianas.

La escuela disciplinada de Foucault, una mecánica del poder para que las personas no sólo hagan lo que se desea, sino para que operen como se quiere, con la técnica que se dispone, y según la rapidez y la eficacia que se determinan³², parece ser el nuevo sueño de las medidas tomadas por el aparato educativo del Estado en Colombia. He allí la teoría del poder como medio por el que suceden todas las cosas, la producción de las cosas, del conocimiento y de las formas de discurso y de placer, tan criticada por la sociología contemporánea³³.

En materia de calidad, los paradigmas de la propuesta formulada por la "Revolución Educativa" para la educación superior no son muy diferentes de los planteados para la educación básica y media. Al lado de estandarización, la autoevaluación y la acreditación de calidad, surge también la evaluación de competencias a través de los exámenes de calidad o Ecaes que serán aplicados en todas las carreras y que, en sus primeros resultados, han dejado con prestigio a la universidad pública y no muy bien ubicada a la privada³⁴. Así mismo, tal como sucede con la *pertinencia* para la educación elemental, el *observatorio laboral* aparece como impronta excluyente para la asignación de recursos y créditos en la educación universitaria. En esta dirección, el futuro para profesiones artísticas y humanas resulta desastroso.

5. LO IRREPETIBLE

En general, la "Revolución Educativa" deja mucho que desear. La ministra de Educación, en su "Informe de gestión a 31 de octubre de 2005", se vanagloria del "avance" logrado en cobertura: 734.413 nuevos cupos entre 2003 y 2004 para la educación preescolar, básica y media³⁵. Sin embargo, tal como lo sustentamos arriba, la cifra es "inflada" y así lo reconocen otras oficinas del propio Ministerio: "Con la aplicación de la Ley 715, los recursos se asignan de acuerdo con la matrícula; hasta el momento se han realizado 12 auditorías y el 20 por ciento de la información presenta inconsistencias"³⁶. Juana Inés

³² FOUCAULT Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, 9^a. ed., México, Siglo XXI editores, 1984.

³³ Obsérvese, por ejemplo, GIDDENS Anthony, *Política, sociología y teoría social. Reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*, Barcelona, Paidós, 1997, y *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*, Madrid, Cátedra, 1995. Igualmente, TOURAIN Alain, *El regreso del actor*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1987.

³⁴ En los Ecaes del año 2005, la gran mayoría de los estudiantes sobresalientes proviene de las universidades públicas. No obstante, y de manera extraña, el informe omitió datos específicos sobre el resultado de las universidades privadas. Se argumentó que era "prematuro" ofrecer esa información y se ocultó la comparación.

³⁵ Véase <http://www.mineducacion.gov.co/>

³⁶ *El Tiempo*, agosto 6 de 2004.

Díaz, viceministra de educación preescolar, primaria y básica, admite las dificultades en la realización de “procesos de reingeniería y manejo de sistemas de información” en las secretarías de educación departamentales, y considera que “hay que mejorar los sistemas de información porque hay dificultades para implantar los programas”³⁷. Blanca Lilia Caro, jefe de Planeación y Finanzas del Ministerio, señaló igualmente que “falta mejorar mucho en la calidad de la información”³⁸. A ello debe sumarse la corrupción a la que se presta el sistema y que, descubierta en ciudades como Cali, demuestra la existencia de miles de falsos cupos que la estadística oficial no descuenta.

Pero eso no es todo. Un informe reciente de la Contraloría nos amplía las dudas sobre la estadística que tanto encanta al gobierno: la deserción en educación básica y media durante el año 2004 fue de 758.956 estudiantes. Ello significa que en un solo año se retiraron 24.543 alumnos más de los que entraron con la cifra inflada de los nuevos cupos de la “Revolución Educativa” en dos años y que, antes que sumar, el saldo de cobertura resulta doblado en resta por la deserción. Una situación que de manera similar había advertido otro funcionario del Ministerio: “Se ha planteado una política de cobertura que solamente controla la variable de entrada, pero no la de salida. Metemos a los niños por la puerta de adelante pero se nos están saliendo por la de atrás”³⁹.

El Ministerio reconoce que, si bien la tasa de deserción registra un decrecimiento del 7,1% al 6,4%, lo cierto es que no se detiene. Es posible que la promoción automática haya logrado cierta disminución sobre la deserción escolar, pero, aun así, otros factores unidos a la pobreza, a la discriminación de la mujer, al orden público, y la política educativa en sí misma, continúan operando. Por supuesto, la falta de equidad continúa presentándose como una de las dificultades más importantes.

[146] El informe de la Contraloría sostiene además que: “En el último año los compromisos presupuestales para educación básica y media presentaron una disminución de 4,4%, al pasar de \$8.363,7 millardos, en 2003, a \$7.997,2, en 2004”. Concluye, igualmente, que existe ambigüedad y falta de claridad en la definición y los componentes del gasto público social, lo cual dificulta su adecuada medición y el seguimiento al mandato de la Constitución que establece que el gasto social debe crecer año tras año, como proporción del Presupuesto General. No obstante, en el año 2003 se presentó una disminución de 1,6 puntos porcentuales de esta participación, en comparación con la registrada en 2002, cuando alcanzó el 44,1%. En cuanto a los recursos parafiscales que maneja el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), destinados a la ejecución de las políticas asociadas con la niñez y la familia, la Contraloría encontró que entre 1997 y 2003 la cobertura disminuyó en más de 130.000 cupos en las diferentes modalidades de hogares y jardines infantiles.

Con respecto a lo anterior, es válido citar en extenso a Francisco Cajiao:

Fenómenos como la repetición en primero de primaria, que continúa en niveles muy altos, así como la deserción en este grado, contrastan con el lento crecimiento de la oferta de preescolar, así esté claro en toda la literatura internacional que este es un nivel definitivo para mejorar los logros posteriores. Según el Plan de Desarrollo, ya debería haber una cobertura superior al 80 por ciento y a duras penas

³⁷ *El Tiempo*, mayo 10 de 2005.

³⁸ CARO Blanca Lilia, intervención en el foro “Nuevo esquema de financiación de la educación, preescolar, básica y media”, Bogotá, 18 de noviembre de 2004.

³⁹ RIVERA Daniel, Jefe de la Oficina de Planeación y Finanzas del propio Ministerio. *El Tiempo*, agosto 6 de 2004.

se ronda en torno al 45. Así las cosas, cerca del 47 por ciento de quienes ingresan a primer grado abandonan la escuela. La mayor parte antes de los 12 años. ¿A dónde irán? Esta es la pregunta escandalosa: ¿Trabajo infantil, mendicidad, explotación sexual? ¿Y cuánto le cuesta esto a la sociedad en términos morales y económicos? Lo que queda claro es que no habrá nunca una política educativa a partir de la redistribución de la pobreza: mientras no se invierta en educación habrá que seguir invirtiendo en policía⁴⁰.

La deserción en educación superior tampoco ha sido exitosa para la "Revolución Educativa". Aunque el presidente Uribe la reconoció cercana al 30%, estudios realizados por diferentes entidades como el Icfes y la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun), consideran que la cifra es mucho mayor. Para Daniel Bogoya, director general del Icfes, los índices de deserción son cada vez más preocupantes: "Estamos frente a un problema bastante crítico que supera el 50%". Según Ascun, "Colombia posee una de las mayores tasas de deserción en América Latina, cifra cercana al 50%". Las razones más importantes, de acuerdo con un estudio efectuado en la Universidad Pedagógica Nacional, permanecen ligadas al aumento de la pobreza y la desigualdad. Las becas y ayudas sólo incluyen los valores relacionados con las matrículas y en la mayoría de las ocasiones no contemplan necesidades de traslado, manutención y útiles universitarios⁴¹.

La política impulsada desde el Ministerio de Educación, además, ha intentado quebrar la columna vertebral de la universidad: su autonomía. A través de ella, la universidad pública se ha resistido a las políticas de ajuste neoliberal y ha intentado construir un mundo académico de libertad y calidad. Para la "Revolución Educativa", interesa el ahorro, la economía presupuestal. La apuesta por la calidad sólo reside en las pruebas. De esta manera, argumenta Socolpe, "nos ubica en una política educativa de vieja data y también en una forma de conocimiento que redime la verdad, lo unilateral, lo universal, los dogmas a nombre de la ciencia, el paradigma psicométrico, el tecnicismo... todo aquello que contradice el principio fundamental de diversidad étnica y cultural consignado en el artículo 7º de nuestra Constitución"⁴².

Al tiempo que se cierne sobre la educación superior pública esta perspectiva, se ha reducido paulatinamente la atención e inversión sobre la ciencia y la tecnología. En el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Uribe Vélez, la temática de ciencia y tecnología fue consignada en poco menos de una hoja en el capítulo de "Crecimiento económico sostenible y generación de empleo". El hecho asombra no sólo por la extensión o su limitada exposición, argumento e interés. Asombra también porque ha sido desvinculada de asuntos tan importantes como los relacionados con la educación, con el manejo ambiental y del campo, con la calidad de vida urbana, con la biotecnología o la conectividad, para citar tan sólo algunos ejemplos.

Por obra del Plan Nacional de Desarrollo, la ciencia, la tecnología y la innovación dejaron de ser asuntos correspondientes a la educación, como en anteriores planes de desarrollo, y pasaron a ser materia de exclusiva competencia del crecimiento económico. Si bien el anterior esquema mostraba falencias, el nuevo no las soluciona sino que las profundiza.

⁴⁰ CAJIAO Francisco, "Políticas educativas. Un fracaso intolerable", en *El Tiempo*, noviembre 1 de 2005.

⁴¹ Véase, RÍOS Juan Pablo, "Deserción en las universidades colombianas supera el 50%", en *El Tiempo Universitario*, diciembre 15 de 2005.

⁴² Socolpe, "La Revolución Educativa. Un giro de 360º", en www.socolpe.org.co/

Para la "Revolución Educativa", el reto no consiste en ampliar las tendencias de inversión en ciencia, tecnología e innovación. El reto consiste en "articular los diferentes mecanismos para racionalizar los escasos recursos públicos", y "mejorar los arreglos institucionales del sector, de tal forma que haya un uso más racional de los recursos públicos y se incentive la inversión privada"⁴³.

La opción del gobierno, en lugar de buscar una mayor y real inversión pública, se plantea en sentido contrario: el Plan de Desarrollo invita a "racionalizar los escasos recursos públicos" y a "mejorar los arreglos institucionales del sector" para "incentivar la inversión privada". La idea, desde luego, no se descalifica; sin embargo, preocupa que la investigación científica se busque con empresas particulares y no con las instituciones públicas de educación superior. Y es que la "Revolución Educativa" no plantea ni presupone el impulso a la investigación científica y tecnológica como propósito de calidad para la educación superior. Tampoco aparece con claridad y concreción la relación entre los doctorados y el apoyo a la investigación con recursos especiales, o la máxima inversión para la construcción de una cultura científica e investigativa en todos los niveles de la educación colombiana. Objetivos y programas que, precisamente, deberían convertirse en asuntos prioritarios del gobierno.

[148] En este sentido, la investigación se realiza en un contexto desfavorable. Tomando como referencia el Producto Interno Bruto, la inversión en actividades científicas y tecnológicas ha disminuido. No sólo porque el valor del PIB ha decrecido; también porque en términos absolutos vamos en picada. Los recursos para Colciencias se recortaron en más de la tercera parte a partir del año 2003. En este período, por ejemplo, se pasó de 81 mil a 52 mil millones de pesos por año. No obstante, si se consideran las cifras en valores constantes, la caída supera el 40 por ciento. El candidato Uribe prometió en su campaña dedicar el 1% del PIB a la investigación. No lo cumplió. En su Plan de Desarrollo se propuso alcanzar el 0,6% pero tampoco lo logró. Mientras países como Estados Unidos y Corea destinan recursos equivalentes al 3 y 4 por ciento de su Producto Interno Bruto, en Colombia el gobierno destina el 0,23 por ciento del PIB a ciencia y tecnología, en tanto que la inversión privada apenas alcanza el 0,078 por ciento⁴⁴.

Una política pública en investigación debería atender cuatro estrategias prioritarias: promover la investigación, fortalecer la capacidad institucional, estimular la innovación y el desarrollo tecnológico, y capacitar en investigación y desarrollo en áreas estratégicas. La universidad pública, en esa dirección, ocupa el lugar más privilegiado para convertirse en centro y eje articulador de las políticas. A ellas se suma, en términos generales, el apoyo a iniciativas que busquen fortalecer instancias regionales en ciencia y tecnología, el fomento a una cultura de apropiación social del conocimiento en el área, y el impulso a centros interactivos, clubes de ciencias y ferias, al periodismo científico, a proyectos editoriales de divulgación científica y a nuevos modelos educativos formales y no formales, que incluyan a la población discapacitada.

Esta es una necesidad de a puño. En un país que discute su participación en un Tratado de Libre Comercio con la potencia número uno del mundo, no planear en forma adecuada su desarrollo en ciencia, tecnología e innovación puede convertirse en catástrofe y miseria, tanto en el conocimiento, como en la economía.

⁴³ Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. *Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá, Presidencia de la República-DNP, 2002, p. 100.

⁴⁴ *El Tiempo*, octubre 21 de 2004.

6. LA PERSPECTIVA

En el presupuesto nacional poco importa la inversión social, la educación, la salud o las necesidades de los colombianos; los gastos militares son prioritarios y, por encima de todo ello, el principal rubro presupuestal del gasto público debe inclinarse al servicio de la deuda.

El último informe presentado al Congreso de la República por el presidente Álvaro Uribe Vélez, el 20 de julio de 2005, entrega un balance general de lo invertido en seguridad democrática por la nación, durante los últimos tres años. El total abarca \$6,6 billones, sin contar los tradicionales gastos de funcionamiento de las fuerzas y del ministerio⁴⁵. El presupuesto de seguridad y defensa ha pasado del 4,5 % del Producto Interno Bruto, en el año 2002, al 4,9% en el 2004 y a casi el 5,5 % del PIB en el 2005, con un total de \$11,8 billones. Una cifra nunca antes alcanzada⁴⁶.

Lejos de disminuir, la tendencia continúa para el año 2006. Según el presupuesto, la nómina del año 2006 para seguridad y defensa ascenderá a \$5,6 billones. Ella corresponde a 260.174 miembros de las fuerzas militares y a 134.942 policías. Si nos atenemos a la cifra asignada por el mismo presupuesto al ICBF, para invertir en los programas de asistencia a la niñez y apoyo a la familia, una operación matemática nos permite concluir que con el monto destinado a la nómina de seguridad y defensa se podrían atender 8,4 millones de niños en restaurantes escolares, es decir, casi el total de la población matriculada en educación oficial básica y media en todo el país. Pero, adicionalmente, se podrían proteger 3,5 millones de niños menores de cinco años a través de 276 mil madres comunitarias, con desayuno incluido para todos.

A lo largo de la Seguridad Democrática, el número de militares ha crecido en más del 64%, y el número de policías en casi el 30%. La tasa de crecimiento del magisterio oficial, a partir del año 2002, no alcanza siquiera la mitad de esas cifras, y su número total es superado en más de 60 mil personas por los uniformados. Colombia tiene más soldados y policías que maestros, tiene muchos más oficiales que profesores universitarios de planta.

Obsérvese que nos referimos a la nómina en seguridad y defensa, y no al costo total de las políticas en Seguridad Democrática. Éstas, además del presupuesto general de la nación, captan recursos del sector descentralizado, reciben aportes del Plan Colombia, contienen ayuda adicional norteamericana y han recibido un fuerte impulso por parte del impuesto a la seguridad democrática. Por cuenta de este último, según lo advierte el propio gobierno, se han invertido \$2,8 billones en cubrir el déficit del sector defensa, sostener gastos operativos, adquirir y mantener equipos y material de guerra e incrementar el pie de fuerza.

El gasto general en defensa y seguridad contiene igualmente los pagos relacionados con la seguridad social y demás asignaciones al personal en retiro que no están aquí relacionados. Tampoco lo están los gastos generales en equipo y raciones de campaña, munición, repuestos, combustibles, lubricantes, dotaciones, seguros, servicios públicos que, entre otros, representaron el 11% del gasto en defensa del año 2004, que superó los \$11 billones.

⁴⁵ URIBE Vélez Álvaro, Informe al Congreso 2005, Bogotá, Presidencia de la República, julio 20 de 2005. Documento elaborado por el DNP (Sinergia). www.presidencia.gov.co

⁴⁶ Algunas estadísticas muy importantes con respecto a la "Seguridad Democrática", pueden encontrarse en www.seguridadydemocracia.org

La ayuda norteamericana en programas de asistencia militar y policial ha sumado, desde el año 2000, un total de US\$3.210 millones que, a una tasa promedio de \$2.300, equivalen a más de \$7,3 billones. Ellos se han invertido en transferencia de armas y equipos, entrenamiento y servicios de los programas antinarcóticos, en la fumigación de cultivos con uso ilícito, o en la creación y preparación de brigadas móviles, batallones antinarcóticos y de alta montaña, de escuadrones móviles de carabineros y fuerzas especiales antiterroristas, entre otros.

Por concepto del Plan Colombia, nuestro país ha recibido igualmente naves aéreas, marítimas y fluviales de transporte, inteligencia y combate, helicópteros y aviones de combate táctico, material bélico de alta tecnología, fusiles de asalto y lentes infrarrojos para visión nocturna, además de una compleja dotación de inteligencia en plataforma para la Fuerza Aérea. Otros rubros se destinan al mantenimiento del equipo aeronáutico y de unidades a flote, a la adquisición de equipo y material de comunicaciones y de vehículos blindados, a la construcción de alojamientos, instalaciones militares, pistas y puentes, a la ampliación y complementación del sistema satelital, y a la renovación del material de guerra.

Recursos del sector descentralizado se han invertido principalmente en el incremento del pie de fuerza, en el combate al crimen organizado y el narcotráfico, y en garantizar la presencia de la fuerza pública en todos los municipios del país.

[150] La relación, de suya extensa, no censura una inversión a veces insuficiente para un país en guerra. Podría argumentarse, desde otra orilla, que la policía colombiana no llega en cantidad a la mitad de efectivos que por mil habitantes posee el promedio de los países europeos con una criminalidad mucho menor. Igualmente, que no alcanza la mitad de soldados por kilómetro cuadrado que posee España, y que tenemos menos militares por habitantes que Chile, un país sin guerrillas. El ejército de El Salvador, durante la guerra civil, tuvo una flota de helicópteros diez veces superior a la colombiana, con un área doce veces menor para cubrir. Ese mismo país tuvo dos veces más soldados por habitante y cien veces más soldados por kilómetro cuadrado que Colombia.

El problema, en este orden de ideas, es preguntarse si la estrategia de seguridad democrática puede diseñar un esquema de financiamiento que se ajuste a las necesidades cada vez más crecientes de la guerra sin comprometer la estabilidad fiscal del país. La limitación de los recursos, la resistencia prolongada y el tipo de lucha del movimiento guerrillero, la interminable función alentadora de la droga que proporciona recursos y capacidad de control territorial, el lento crecimiento del PIB y la crisis económica y humanitaria que se acrecienta en el país, constituyen un peligro nada desdeñable. Una escalada de la guerra puede reventarle a Colombia el presupuesto que ya le despedaza la deuda externa.

La participación norteamericana no es tampoco absolutamente segura. Sus proporciones dependen de la lógica interna, de los resultados electorales, de los avatares políticos de su opinión y de los hechos mundiales. El compromiso en Irak u Oriente Medio, las contradicciones con Irán y Corea, una recesión económica o el incremento desmedido del petróleo, pueden limitar la ayuda del gigante. Cabe recordar que, en Estados Unidos, no siempre se ha alcanzado con holgura el apoyo de las cámaras a las iniciativas gubernamentales, y que éstas se ligan a menudo con los resultados de la política antidrogas, el respeto a los derechos humanos, la honestidad de los militares y la ausencia de corrupción en las inversiones⁴⁷.

⁴⁷ Con respecto a la opinión y los avatares de la ayuda norteamericana en el Congreso de ese país, consultese: ROJAS Diana Marcela y Adolfo Atehortúa, "Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana", en *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá, Planeta, 2001.

Lo sorprendente, por encima de todo, es que según el presidente no hay guerra ni conflicto en Colombia. Sólo una amenaza terrorista que, según los cálculos de la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación, le ha costado a la nación entre los años 1999 y 2003, el 7,4% de su PIB: \$11,8 billones por costos de destrucción de la infraestructura energética, vial y aeropuaria, por el desplazamiento forzado y las minas antipersonales⁴⁸. No se incluyen los costos en vidas humanas, el precio más alto que se paga por la guerra o, según Uribe, por la amenaza terrorista.

En estas condiciones, la banca multilateral y el capital financiero internacional no se arriesgan: obligan al compromiso, amarran e hipotecan los recursos del Estado. Los gobiernos proceden conforme se les ordena y exige. Esa es la razón de fondo por la cual el Estado renuncia al financiamiento de la educación pública y decide entregarla a las manos de particulares. Para cumplir con la guerra, pero, sobre todo con sus obligaciones financieras internacionales, el Estado colombiano es forzado a abandonar la responsabilidad de educar a sus nacionales.

En esa orientación, la perspectiva hacia el futuro se vislumbra realmente difícil. Lejos de frenar una política catastrófica en la educación preescolar, básica y media, el gobierno continúa en su propósito de implementarla para la educación superior. Dicha concepción aparece con claridad en su propuesta "Visión Colombia, II Centenario 2019". Algunos párrafos no requieren siquiera comentarios para comprender su peligro.

1. "Promover la participación activa del sector privado, como oferente del servicio de educación superior y como agente activo para la formulación de la política". En otras palabras, mayor injerencia de la universidad privada en las políticas públicas para la educación superior y en los presupuestos para ella.
2. "Es necesario un cambio sustancial en la manera como actualmente se financia el sistema. La educación superior de carácter oficial ha sido financiada tradicionalmente a través de los recursos que asigna el Estado, soportado en una serie de reglamentaciones que favorecen regímenes especiales en términos de beneficios laborales para las plantas de personal pertenecientes a las universidades". Es decir, derrumbe de la Ley 30 bajo el pretexto de que ella financia enormes costos de la planta profesoral. ¿Cuáles? El enganche de un profesor joven en la universidad pública a duras penas sobrepasa el millón y medio de pesos; debe publicar treinta artículos y escribir quince libros para obtener, después de veinte años, un ingreso digno.
3. "Es necesaria una estrategia de choque, que permita aumentar la cobertura de la educación superior utilizando eficientemente los recursos disponibles. El financiamiento deberá corresponder a los cupos que las instituciones estén en capacidad de atender". En otras palabras, subsidio a la demanda aplicado para la educación superior: pago por alumno. Es ese el sueño dorado del gobierno con la universidad pública.
4. "Deberán reglamentarse los parámetros de articulación entre el sistema de educación no formal y la educación superior, estableciendo las competencias básicas y los estándares de calidad requeridos. Por medio de un sistema de créditos se deberán dar homologaciones entre las instituciones del sistema de educación no formal pertenecientes al sistema y la educación superior". Es decir, sustitución de las IES públicas por entidades de educación no formal con homologación posterior reglamentada. Ya lo expresamos

⁴⁸ Véase, www.dnp.gov.co

- renglones atrás: lo que empieza a hacerse con el SENA, se hará con todas las instituciones de garaje.
5. "Debido al gran potencial de la educación técnica y tecnológica para aportar al desarrollo del país y a que ofrece ciclos más cortos que disminuyen los costos de oportunidad... se fomentará el aumento de la cobertura en estos programas". Esto es algo que, como vimos, ya se ha puesto en marcha ligado a la mal llamada "pertinencia": únicamente lo "rentable" paga en términos educativos. Las artes, las ciencias sociales, por ejemplo, morirán.

* * * * *

Siempre se ha dicho que el capital más importante de toda nación es su capital humano. Por eso, a partir de la Revolución Francesa, los Estados liberales agenciaron una educación obligatoria, gratuita y generalizada. Nuestra Constitución Política también lo ordena. Pero el mandato no debe consumirse en una educación miserable para los más pobres, en una educación de baja calidad que a duras penas les permita el aprendizaje de las matemáticas y letras elementales o los coloque en el rebaño ideologizado de un ejército laboral semiempleado y dócil. Nada más elemental que el hecho de asimilar el desarrollo de un país a la calidad en la educación de sus nacionales y, en este sentido, Colombia necesita en realidad una "Revolución Educativa".

Pero dicha revolución no debe consentir el deterioro de la educación pública o el menoscabo de su calidad. Al contrario, si una de las alternativas frente a la encrucijada reside en una educación amplia y de calidad, antes que abandonarla, el Estado debe atenderla con más fuerza. Colombia necesita una Revolución Educativa que nos coloque en condiciones de competitividad frente al mundo, que haga viable el futuro del país con el aprovechamiento extremo de una población que ha demostrado hasta la saciedad su agudeza intelectual, su carácter emprendedor, alegre y tesonero.

[152]