

# EDUCACION *cultura*

## El 012 Encrucijada de la educación pública



- EL ACUERDO 012 Y SUS EFECTOS SOBRE LA EDUCACIÓN PÚBLICA
- ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO USAMOS EL TÉRMINO "COMPETENCIAS"?
- LA POLÍTICA NEOLIBERAL CONTRA LA INVERSIÓN SOCIAL



VOLUNTAD

Castellano

Matemáticas

Inglés

# Olimpiadas

Los libros de actividades más eficientes para  
el desarrollo de competencias

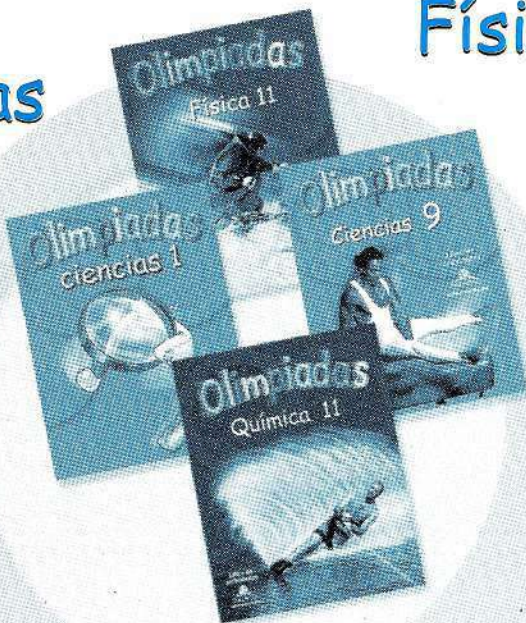
Química

Filosofía

Sociales

Física

Ciencias



OFICINA PRINCIPAL

BOGOTÁ Carrera 7ª No. 24-89 Piso 24 Conmutador: 2410444 Fax: 2410439 www.voluntad.com.co E-mail: voluntad@voluntad.com.co

- Revista trimestral del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores
  - OCTUBRE de 2001 • No. 58 •
  - Directora: Gloria Inés Ramírez Ríos • Editor: Hernán Suárez •
  - Consejo Editorial: Alfredo Ayarza, Jorge Gantiva, Juvenal Nieves, José Fernando Ocampo, Gloria Inés Ramírez Ríos, Miguel de Zubiría •
  - Carátula: Futuro Moncada • Fotografía: Alberto Motta y Futuro Moncada • Caricaturas: KEKAR (César Almeida) •
  - Diagramación, pre prensa digital e impresión: Servigraphic Ltda. • Corrección: Julio Mateus •
  - Distribución y suscripciones: Cra. 13A No. 34-36 - Teléfonos: 245 8155 - 232 7418
  - Fax: 285 3245 - A. A. 14373 - Bogotá, D.C.

El Comité Editorial se reserva el derecho de decidir sobre la publicación de los artículos enviados voluntariamente a la Revista. Así mismo, el Comité no se hace responsable de la devolución de los artículos y originales.

Los conceptos y opiniones de los artículos firmados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen la política de FECODE.

Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Las colaboraciones se pueden enviar a: Comité Editorial EDUCACIÓN Y CULTURA

Cra. 13A No. 34-36 o al Apartado Aéreo 14373, Bogotá, D.C.

e-mail: revedcul@cable.net.co • revedcul@fecode.edu.co

## REVISTA EDUCACIÓN Y CULTURA No. 58

### Editorial

### Arrecia la privatización de la educación pública

Nota de la Directora

#### Vienen por el Estatuto Docente y la educación pública

4

#### DEBATE EDUCATIVO

El Acto Legislativo 012 y sus efectos sobre la educación pública

#### Juan Manuel Santos - Boris Montes de Oca (Fecode) - Fabio Villa (Fenacon)

6

#### POLÍTICA EDUCATIVA

El recorte a las transferencias: arremetida neoliberal contra la inversión social

#### Witney Chávez Sánchez

14

El Acto Legislativo 012: Estímulo al financiamiento basado en la demanda

#### Jairo Estrada Álvarez

21

Impacto del Acto Legislativo 012 en la Ley 60 de 1993

#### Raúl Arroyave

29

#### DOCUMENTOS

Carta de Fecode al ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos

Acta de Compromiso entre el Gobierno Nacional y los alcaldes

Convenio Gobierno-Fondo Monetario Internacional, FMI

Documento Conpes 051 Social

Cuadro comparativo de las modificaciones introducidas al Acto Legislativo 012 entre la primera y segunda vuelta

35

#### REFLEXIONES PEDAGÓGICAS

¿Sabemos de qué hablamos cuando usamos el término "competencias"?

48

#### VIDA DE AULA

El *Helena de Chauvin*: un colegio público sobresaliente

57

#### AGENDA EDUCATIVA

El Tercer Congreso Mundial de la Educación

60

#### LIBROS Y RESEÑAS

63

Próximo número de *Educación y Cultura*:  
LAS PEDAGOGÍAS DE HOY

## EDITORIAL

# Arrecia la privatización de la educación pública

El Gobierno Nacional y el Congreso de la República impusieron el Acto Legislativo 012, una de las piezas claves del Acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional, FMI. Para ello reformaron los artículos 356 y 367 de la Constitución de 1991 e impusieron un nuevo esquema de asignación de recursos, golpeando sensiblemente la educación pública. Tres asuntos cruciales fueron establecidos como política de Estado: la reducción del gasto del presupuesto nacional en educación; la privatización de la educación pública, y la imposición de la autonomía financiera en sustitución de la autonomía escolar de las instituciones educativas.

Con estas medidas desapareció el Situado Fiscal que la reforma constitucional de 1968 estableció como un recurso de la Nación, el cual era administrado por los departamentos según la Constitución de 1991. Aunque el artículo 356 facultaba a los departamentos para que transfirieran los recursos a los municipios, la Ley 60/93 sólo permitía que los municipios de más de 100 mil habitantes –según el censo de 1985– podían administrarlos. Los recursos contemplados en la llamada “Bolsa General de Participaciones” sólo alcanzan para el pago de la nómina actual y no ofrecen ninguna posibilidad para ampliar la cobertura, que ya tiene un déficit superior a los tres millones de niños y niñas sin poder acceder a la escuela. Es claro que hacia adelante no habrá condiciones para cubrir ese déficit, así como tampoco para responder al aumento creciente de la población. Ahora se comprende bien la ofensiva del Gobierno de reducir la nómina de maestros a través de los convenios de desempeño que el Ministerio de Hacienda ha impuesto a los departamentos mediante el chantaje económico y la presión política.

Asistimos a una fase de profundización y universalización del modelo neoliberal y al recorte del gasto público como tendencia de la política internacional y del Estado como respuesta al déficit fiscal y el desplome de las finanzas públicas. Por añadidura, el crecimiento de la deuda externa a niveles escandalosos, cuyo pago del servicio asciende a casi el cincuenta por ciento del presupuesto nacional y a más del cuarenta por ciento del Producto Interno Bruto, ha llevado al Gobierno de Pastrana a imponer los recortes a la educación. La bolsa fija que reemplaza al Situado Fiscal sólo crecerá del 2% al

2.5% anual, lo que contrae de hecho los recursos y genera un déficit permanente cada vez más creciente.

Dos efectos negativos se deducen de esta política. Uno tiene que ver con la relación maestro-alumno que establece el criterio de 35 estudiantes por profesor para el sector urbano y 30 para el sector rural, esquema implantado por el inconstitucional Plan de Desarrollo, que el Ministerio de Educación retoma bajo presión del Ministerio de Hacienda. La aplicación de este criterio y la extensión de la racionalización de los convenios de desempeño han generado un verdadero hacinamiento en las aulas escolares y han hecho empeorar las condiciones de la enseñanza. Para las zonas urbanas en las grandes ciudades e intermedias, donde reside la mayoría de la población, el promedio de estudiantes por aula y clase, superó el escandaloso número de 50 estudiantes. Por eso, resultan inconcebibles las pretensiones del Gobierno cuando habla de la calidad y desconoce las condiciones ambientales, físicas y pedagógicas para una mejor educación.

Otro efecto negativo radica en la extensión de la política del “subsidio a la demanda”. La restricción de los recursos no parece perturbar el cinismo del Gobierno y de sus consejeros neoliberales, toda vez que sus pretensiones se encaminan a descargar en la población y las comunidades el pago de matrículas y transformar la responsabilidad estatal en un subsidio por estudiante de acuerdo al cumplimiento de los parámetros de eficiencia que establece la ley. En esta forma el Gobierno Nacional se desembaraza de la nómina de maestros para trasladarla a las instituciones mismas, buscando con ello legitimar la política de autofinanciamiento. Así, la institución educativa deviene en una empresa de producción, los rectores en gerentes, empresarios “conseguidores de recursos”, y los estudiantes en simples clientes que compran un servicio, como si la educación fuera una mercancía. Como puede constatarse, se trata de la imposición de la mercantilización de la educación y la “racionalización de los recursos” para montar el sistema empresarial en las escuelas. Queda claro, de otra parte, el absoluto desconocimiento de la pedagogía y los criterios ambientales, culturales, físicos, para el desarrollo de la enseñanza.



La reforma constitucional emprendida por el actual Gobierno Nacional con la aprobación del Acto Legislativo 012, tiene como eje central la progresiva privatización de la educación pública. La educación es privada cuando no está a cargo del Estado; y no es gratuita, cuando la tienen que pagar los ciudadanos. El carácter público implica ser reconocida y garantizada para todos. Ahora bien, si la educación no es gratuita, entonces no logra ser para todos, porque los ricos pueden pagarla y los pobres no pueden hacerlo. Si no es accesible a todos por igual, ricos y pobres, se convierte en un servicio discriminatorio. Quiere decir que el carácter público comprende también que la educación no sea diferente en calidad y cobertura para ricos y pobres y que sea accesible a todos por igual. El que sea gratuita para todos, sin discriminación o diferencias de clase social, religión o raza, se convierte en la base del derecho fundamental a la educación.

La única forma, comprobada históricamente, para garantizar la educación pública, es que sea gratuita, accesible a todos por igual, a cargo del Estado, financiada con el recaudo de los impuestos. Esta herencia democrática lograda a través de luchas, iniciativas y movilizaciones, es el patrimonio histórico al que el magisterio no renuncia y reafirma su compromiso por el país y el porvenir de las nuevas generaciones. Lo que hace el Acto Legislativo 012 es resolver esa contradicción de la Constitución de 1991, no para favorecer la gratuidad, sino para eliminarla. Expresamente, suprimió el adverbio "adecuadamente" del artículo 356 e incluyó los criterios de "capacitación" y "equidad". En esta forma quedó libre la fórmula del artículo 67 para el cobro generalizado de matrículas y la mercantilización.

Las instituciones no recibirán del Estado sino una suma fija, como la de los colegios en concesión en Bogotá, diferenciada de acuerdo con la evaluación del cumplimiento de los criterios de eficiencia y equidad, la cual ni siquiera será suficiente para el pago de la nómina. Queda demostrado, igualmente, que la imposición del

programa Nuevo Sistema Escolar, financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, busca entre otras, reemplazar la autonomía escolar por la financiera. El Acto Legislativo 012 dio paso a la privatización completa de la educación y absolvió al Estado de su responsabilidad financiera. Subsidio a la demanda, capitación y focalización son los pilares de la privatización de la educación y la liquidación de la educación pública en Colombia. Trasladar la responsabilidad del Estado a ONG's, establecer el sistema de concesión a los colegios privados, aplicar y extender el programa de Nuevo Colegio sobre la base de la autonomía financiera, no son sino formas diferentes de privatización, cuyas consecuencias profundizan aún más el sistema discriminatorio, clasista y antidemocrático de la educación colombiana.

Ahora bien, nuevas medidas aún más lesivas pretende imponer el Gobierno Nacional sin miramientos de ninguna clase. En particular el proyecto de ley de distribución de competencias y participaciones amenaza con liquidar de un plumazo la educación pública. El magisterio colombiano sabe que éste es un atentado a la dignidad de Colombia y a las posibilidades de la educación como factor de desarrollo, justicia social y democracia. El mencionado proyecto que cursa en el Congreso de la República, en todo su contenido, arrasa las conquistas democráticas obtenidas por parte de los educadores, las instituciones escolares y las comunidades educativas. En estas circunstancias, el país y la población enfrentan una vez más el desafío de las fuerzas del mercado y de la política neoliberal, que insisten en diezmar el patrimonio histórico de la educación pública.



# Vienen por el Estatuto Docente y la educación pública

Con la presentación del proyecto de reforma a la Ley 60 de 1993, se ponen de presente los verdaderos y nefastos alcances de la estrategia neoliberal frente a la educación pública. Con el Acto Legislativo 01 de 2001 se produjo un recorte sustancial a los recursos que la Nación debía transferir a los departamentos y municipios y se abrió paso la fundamentación constitucional de una política de financiación de la educación basada en la demanda. Con este proyecto de reforma presentado al Congreso no sólo se desarrolla dicha política, sino que se revelan de manera explícita los propósitos gubernamentales, que en el debate en torno al entonces proyecto de Acto Legislativo 012 aparecían apenas de manera tímida y eran desvirtuados por los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación: la privatización de la educación pública y el desmonte del actual régimen docente.

Esta aseveración resulta de un primer examen del proyecto de reforma a la Ley 60 de 1993, con la cual se dictarán normas orgánicas para redefinir competencias y criterios de asignación de recursos de acuerdo al nuevo ordenamiento constitucional del Sistema General de Participaciones (SGPT). Lo primero que salta a la vista es que la responsabilidad de la Nación frente a la educación pública queda reducida, de una parte, a funciones de regulación (definición de políticas generales acompañada de la fijación centralizada de parámetros e indicadores de referencia para “organizar” la prestación del “servicio educativo” en la forma de mercado). De la otra, que dicha responsabilidad cesa con la disposición de los recursos de la bolsa del SGPT.

La redefinición de competencias contenida en el proyecto de ley, tiene como meta adecuar el sistema actual a un concepto de asignación de recursos basado en la demanda (estudiantes atendidos más estudiantes por atender). En desarrollo de este propósito, el proyecto, además municipalizador, deja sentadas las bases para el tránsito posterior a la “plantelización” de la financiación de la educación o, si se quiere, a la “autonomía financiera” de los establecimientos educativos. Si bien los departamentos

mantienen competencias, éstas deben comprenderse transitorias, mientras los “municipios no certificados” (con menos de 100.000 habitantes) adelantan los “procesos de certificación” que les permitan administrar directamente los recursos. Con menos recursos, los entes territoriales deberán responder ahora por mayores responsabilidades. En tales condiciones debe preverse tanto una acentuación de la competencia por la obtención de mayores recursos del SGPT, como la obligación de generar recursos propios (el aumento de tarifas educativas incluido), lo cual significa además mayores “esfuerzos fiscales”, esto es, más impuestos territoriales.

La lógica que se abre campo es la de un sistema educativo regido por las leyes de la oferta y la demanda, donde cada escuela será una unidad oferente del servicio educativo, que deberá atender las demandas de las familias en tanto clientes de la educación. La escuela como centro de servicios deberá, en consecuencia, regirse por indicadores de productividad, los cuales se diseñan a partir de la relación maestro - estudiante - costos y resultados.

De la relación mencionada se establecerá si una unidad oferente del servicio educativo es eficiente o no. De esta forma, entre menos maestros enseñen a más estudiantes, a menos costos, sin pérdida de tiempos académicos y con mejores resultados, las escuelas permitirán disminuir el presupuesto de la educación (para orientarlo hacia otras urgencias, como la guerra o el pago del servicio de la deuda pública) y ampliar el control político e ideológico sobre la educación pública.

De otra parte, la intencionalidad privatizadora del proyecto es explícita, cuando pretende levantar las restricciones establecidas en la Ley 60 de 1993 a la prestación del “servicio educativo” por parte de “agentes privados”. Sin afirmarlo, el proyecto prefigura escenarios de financiación de la educación, en los que instituciones públicas y privadas competirán por el acceso a los recursos asignados mediante el SGPT. En el trasfondo se encuentra el dogma neoliberal, según el cual la mayor compe-



tencia es generadora de calidad, aplicado y probado en la actividad económica con nefastos efectos para la economía nacional y su aparato productivo. Discernir sobre calidad en la educación, cuando ésta es reducida a consideraciones mercantiles (la calidad como medida de valor), dejando de lado formulaciones pedagógicas o del papel y lugar de la educación pública en la sociedad, además de demagógico, es definitivamente falaz.

Para que los objetivos de la reforma a la Ley 60 de 1993 puedan cumplirse se requiere la imposición de condiciones de flexibilización laboral del magisterio. En este sentido, el proyecto no oculta su intencionalidad. En primer lugar, está diseñado con la convicción de los tecnócratas neoliberales de mostrar que el desmonte del actual Estatuto Docente puede generar "ahorros fiscales" para financiar los aumentos de cobertura educativa y de esa manera mostrar a la sociedad las bondades y la eficacia de la política de financiación de la demanda. Por ello, además de crear nuevas condiciones que restringen al extremo o imposibilitan la movilidad del régimen de ascensos, el proyecto otorga facultades extraordinarias para expedir un nuevo régimen de carrera administrativa para los docentes y directivos docentes. En segundo lugar, el proyecto deja en condiciones de provisionalidad (durante el régimen de transición), por un período máximo de dos años, "las plantas de cargos docentes y de los administrativos de las instituciones educativas". Tercero, el proyecto impone la movilidad permanente de los docentes (según la planta de cargos, con el fin de "garantizar la debida prestación del servicio") entre las instituciones escolares y los municipios en la medida en que faculta sus traslados "sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados".

Con este raciocinio se plantea que la escuela debe tener Proyectos Educativos orientados, no tanto al logro de metas pedagógicas, como a la gestión y consecución de recursos. Es la tarea que se impone obligatoriamente al orientar que en adelante las instituciones escolares sean gerenciadas para lograr los índices de eficiencia, en los términos pragmáticos antes mencionados.

Para alcanzar esta meta se aspira aplicar a la educación pública el principio neoliberal, según el cual el Estado debe apoyar la demanda del servicio, para que la llamada "sociedad civil" asuma la oferta del mismo. En otras palabras, Organizaciones no Gubernamentales, o empresas asociativas de maestros, o juntas comunales, o cualquier otro tipo de empresa, podrán ofrecer el servicio educativo, para lo cual recibirán del Estado unos recursos de acuerdo al número de estudiantes que atiendan, que es lo que se conoce como el sistema de capitación.



Estos antidemocráticos y perversos criterios en materia de la organización escolar, se relacionan con los resultados que se exigen a la escuela, los cuales permitirán un mayor control de la educación por parte de los gobernantes, para lo cual vienen transformando todo su contenido enfocándolo hacia la formación de competencias laborales. En otras palabras, "saber hacer en contexto" significa la asimilación de las nuevas reglas del trabajo en la economía, que no son otra cosa que la vinculación laboral sin estabilidad ni seguridad social.

De conjunto, el gobierno ahora nos presenta el problema de la educación como un asunto de la calidad y la baja cobertura, las cuales aspira a resolver con la privatización del servicio educativo (vía apoyo a la demanda de la educación a través de subsidios para los estratos bajos de la población), teniendo como instrumento el Nuevo Sistema Escolar, el cual traslada a las comunidades educativas la responsabilidad estatal de garantizar la financiación de la educación.

De esta forma se pone de presente, hoy más que nunca, el significado de la educación pública.

La educación es ante todo un derecho. En tanto derecho humano fundamental es una prerrogativa que tenemos todas las personas (independientemente del nivel de ingresos) de recibirla libre de contraprestaciones económicas, puesto que todos tenemos derecho a acceder a la producción científica, tecnológica y cultural de la humanidad.

Estamos así ante la perspectiva de luchar por hacer del Estado una organización de la sociedad al servicio de todos, y no sólo para los mezquinos intereses de los gobernantes y empresarios, quienes ya hacen cálculos de las enormes ganancias que les esperan con el proceso de privatización de la educación y el arrasamiento de los derechos de los educadores.

Sin ninguna duda la gravedad de la situación nos obliga a transitar por un sendero en el que debemos ser capaces de dar la batalla por salvaguardar nuestros derechos y defender la educación pública como patrimonio histórico del pueblo colombiano.

GLORIA INÉS RAMÍREZ R.

## DEBATE EDUCATIVO

# El Acto Legislativo 012 y sus efectos sobre la educación pública

**EDUCACIÓN Y CULTURA:** El debate nacional en torno a la aprobación del Acto Legislativo 012 durante el primer semestre de 2001 puso de manifiesto un enfrentamiento de posiciones antagónicas sobre el futuro de la educación pública. Se acusó a la reforma constitucional de abrirle el camino a la privatización de la educación. La tendencia de incluir en una reforma de la Ley 60/93 el subsidio a la demanda, la capitación y la focalización, como lo han propuesto los estudios de Clavijo, Wiesner Durán y Alesina, estarían dándole la razón a los acusadores, por cuanto estos elementos determinan una privatización. **¿Es que el Acto Legislativo realmente no es privatizador, o que el concepto de privatización toma diferentes significados, o que simplemente el concepto de educación pública es compatible con el subsidio a la demanda, la capitación y la focalización?**

**JUAN MANUEL SANTOS (Ministro de Hacienda).** El Acto Legislativo no es privatizador. Por el contrario, asegura, no sólo la continuidad, sino el aumento de la educación financiada con recursos públicos. La base de la cual arranca el Sistema General de Participaciones, es decir, el monto de recursos que se destinará a la educación y demás inversiones sociales en el primer año de funcionamiento del nuevo sistema, es sensiblemente superior, 22%, a los recursos que se están destinando en el presente año.

El elevado aumento de los recursos que se dará el próximo año permite adelantar una reorganización del sector educativo, que sin duda beneficiará a miles de docentes y personal administrativo vinculados al sector. Así, se procederá a incluir como base inicial de las transferencias para educación el costo de los docentes del situado fiscal, de los docentes y personal administrativo que venían siendo pagados con recursos propios de los departamentos y municipios, y de los financiados con las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación. Esto garantiza el financiamiento del personal necesario para atender la matrícula actual y, en claro contraste con situaciones que se venían presentando, todos recibirán su pago de manera oportuna. ¿Es esto privatizador? Yo diría que no, que es todo lo contrario.

De otro lado, al establecer que año tras año los recursos para financiar la educación aumentarán, independientemente del crecimiento de la economía, la educación quedará protegida de las fluctuaciones de ésta y no volverá a estar sometida a los vaivenes presupuestales.

En conclusión, una reforma constitucional que asegura la existencia, permanencia y crecimiento de recursos públicos destinados para la educación, que mejora las condiciones para los trabajadores públicos del sector, y que de ninguna manera implica que los padres de familia deban pagar más por la educación de sus hijos, no puede ser rotulada como privatizadora.



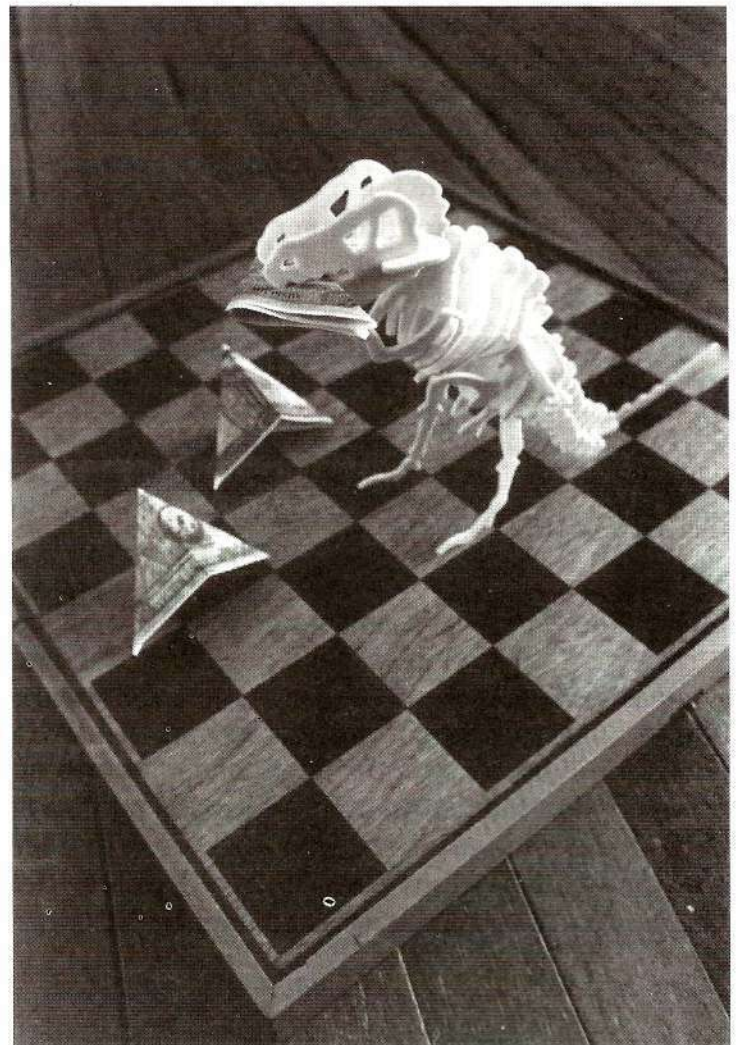


**BORIS MONTES DE OCA (FECODE).** Ratificando que el Acto Legislativo 01/2001 es una imposición del FMI con el aval del Gobierno actual, violentando además la soberanía nacional, cuyo objetivo económico es muy preciso: garantizar los recursos necesarios y suficientes para las obligaciones con la deuda interna y externa, al punto de que una vez aprobado, enseguida el gobierno gestionó un nuevo crédito que ya fue otorgado, podemos afirmar que la estrategia económica de esta reforma es la controlar el crecimiento de los recursos para la inversión social, limitar su curva ascendente, e imponer unas políticas para la prestación de los servicios de educación y salud, con esos recursos así limitados. La focalización que unida a la reestructuración del estrato urbanístico, excluye del servicio a grandes cantidades de población; el subsidio a la demanda que somete a los establecimientos a la competencia, conduciéndolos a la autosuficiencia económica por la vía de convertirse en “unidades prestadoras de servicios” para subsistir, y la percapitación que termina por imponer el pago individual para quienes están por fuera de la focalización, son sus mecanismos operativos.

Desde antes de la aprobación del Acto Legislativo 01/2001, en algunas regiones del país se han venido implementando estas políticas. Con la reforma se le da forma y contenido a ellas. En Antioquia y Boyacá se viene experimentando con la financiación del subsidio a la demanda por intermedio de cooperativas y de ONGs que sustituyen la escuela oficial. En Bogotá la administración distrital viene construyendo establecimientos educativos bien dotados y entregándolos a entidades privadas. Con el dinero público se construye la infraestructura, se subsidia a los usuarios y todo este negocio se le entrega a particulares.

La reforma constitucional encarna una profunda concepción fiscalista y de racionalidad, concordante con su política neoliberal de privatización. Es la política de que con menos recursos se puede ampliar la cobertura educativa y mejorar la calidad. Indudablemente que es la más grande falacia de un gobierno genuflexo a los intereses del gran capital. Esto implicará una disminución creciente de la cobertura y calidad de la educación, creando mayores dificultades para que el país y la sociedad en general puedan enfrentar en las mejores condiciones los retos de los desarrollos de la ciencia y la tecnología.

**FABIO VILLA (Federación Nacional de Concejales).** El Acto Legislativo 01/2001 (Proyecto 012/2000) es ante todo una reforma constitucional contra la descentralización. Es una reforma que retrocede el propósito constitucional de hacer descentralización con unos



recursos crecientes atados al crecimiento de la economía, reflejados en los ingresos corrientes de la Nación; con ello la Constitución protegía la inversión desde lo local logrando atención del sistema público de salud y del sistema educativo con una ampliación de cobertura permanente. Es indiscutible que no ha habido un buen criterio para la aplicación de los recursos en muchos casos. Pero reducirlos no resuelve esos problemas, que son ante todo políticos; ahora bien, la consecuencia de ese recorte en el crecimiento de las transferencias trae un impacto negativo sobre el modelo de educación pública y de educación gratuita, así mismo afecta la posibilidad de ampliación de la cobertura.

El Acto Legislativo por sí mismo no implica la privatización, ni en sí mismo cambia el subsidio a la oferta por subsidio a la demanda, pero es indiscutible que le abre la puerta a esa posibilidad y de alguna manera la obliga al disminuir los recursos del sector público para educación con lo cual el Gobierno presupone que podrá abocar la reforma a la Ley 60/93 incluyendo allí criterios como el de capitación y el de localización.

Evidentemente estos criterios contradicen el concepto de educación pública y de educación gratuita, además desfavorecen a los más pobres y dejan totalmente desprotegidos a los niños de las clases medias, como ya ocurrió con la salud después de la Ley 100/94.

El Gobierno viene a paso firme por la privatización y el Acto Legislativo es la antesala.

**EDUCACIÓN Y CULTURA:** Durante el curso del proyecto de Ley 012 en el Congreso se propuso la eliminación del criterio de distribución de los recursos de la Bolsa General de Participaciones tal como quedó en el artículo 2° referente a la población atendida y por atender, la eficiencia administrativa y la equidad. El Gobierno se negó radicalmente a eliminar ese criterio y convenció al Congreso para que no lo hiciera. Además, el Gobierno se obstinó en eliminar del artículo 356 la obligación de financiar “adecuadamente” la educación preescolar, primaria, secundaria y media. **¿Qué implicación tiene para la educación pública el haber mantenido el criterio de distribución y haber eliminado de la Constitución la obligación del Gobierno de financiarla “adecuadamente”?**

**JUAN MANUEL SANTOS (ministro de Hacienda).** El establecer como criterios de distribución para la educación la población atendida y por atender, el reparto entre lo urbano y rural, la eficiencia administrativa y fiscal, y la equidad, tiene como objetivo que los recursos que se invierten en el sector lleguen al destinatario último de los mismos: los niños y niñas son los que requieren de ellos para educarse.

Colombia es un país con escasez de recursos y elevadas necesidades, razón por la cual el Estado tiene la obligación legal y moral de asignar los recursos de una manera eficiente. En la medida en que los de educación estén efectiva y eficientemente distribuidos, también lo serán las oportunidades educativas. Si los recursos llegan a donde están los niños –atendidos y por atender– reconociendo su ubicación geográfica –rural y urbana– y las diferentes condiciones de pobreza y de capacidad de gestión de las regiones, todos los ni-

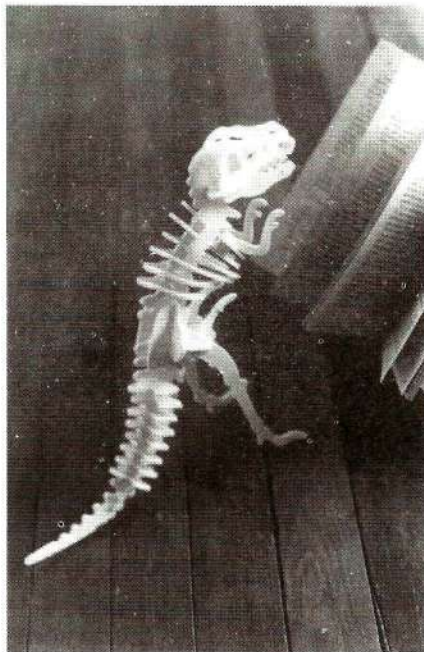
ños colombianos tendrán la misma posibilidad de recibir educación con calidad.

La implicación de la existencia de los criterios de distribución anteriormente mencionados es entonces claramente positiva. Esta distribución de recursos permitirá que el sistema educativo responda oportunamente a quienes son su verdadera razón de ser: los niños y niñas en edad escolar. Así se logrará un mayor nivel de equidad en el sistema ya que llegarán a donde se requieren, en las cantidades adecuadas, y se buscará decididamente aumentar la cobertura, incorporar más y más niños al sistema de educación pública, para lo cual se premiarán los esfuerzos en este sentido.

Con los criterios de distribución se pretende beneficiar a los niños en edad escolar y sus familias, es decir, a millones de colombianos para quienes la educación pública representa una oportunidad de aprendizaje, de mejora en las condiciones de vida y de mayores oportunidades de progresar.

**BORIS MONTES DE OCA (FECODE).** En la pregunta se ratifica una vez más el sentido democrático y progresista que tenía la distribución de recursos establecida en la Constitución del 91, al estar atados el crecimiento económico, el presupuesto general de la nación, la inversión social y el fortalecimiento a la autonomía y descentralización regional. Con la reforma estas políticas han sido afectadas negativamente, por lo cual resulta incomprensible que la mayoría de los gobernadores y alcaldes del país apoyaran esta medida. Por ello hay que denunciarlos y juzgarlos políticamente, porque las consecuencias que en el corto y mediano plazo sufrirán sus comunidades son funestas. ¿Con cuáles recursos van a financiar las crecientes necesidades educativas de sus departamentos y municipios? Amanecerá y veremos multiplicarse los conflictos sociales con las exigencias de las comunidades para que los alcaldes garanticen el derecho a la educación y salud públicas.

La reforma constitucional elimina el criterio consignado en la Constitución del 91, que obligaba a que el gasto social debía aumentar en proporción al crecimiento de la economía, la inflación, los nuevos impuestos y la eficiencia en los recaudos; y estableció que la inversión en lo social en los próximos





cuatro años es el equivalente a la inflación más dos puntos porcentuales y 2.5% para los tres años restantes, ocasionando para el periodo una pérdida de más de diez billones en inversión en educación y salud.

En ese sentido el artículo 356 antes de ser reformado, desarrollaba la concepción del Estado Social de Derecho, en la medida que buscaba resolver de manera adecuada la financiación de la educación pública. Teniendo en cuenta esta situación, en los diez años de vigencia de la Constitución del año de 1991, el analfabetismo se redujo en un 8% y la población con la secundaria terminada y con acceso a la universidad creció en un 10%; más sorprendente aún, la población con acceso a servicios médicos profesionales creció en un 23% y la afiliación a la seguridad social en salud lo hizo en 38 puntos.

Entonces podemos concluir que las implicaciones son muy graves para los colombianos, debido a que todo está orientado a la implementación de políticas de recortes, mediante la aplicación de convenios de desempeño y planes de racionalización, desembocando en una realidad, "en la autofinanciación de la educación" por parte de las comunidades, lo cual es una manera real de privatizar la educación por la vía de nuevos impuestos y de alza de los costos educativos.

**FABIO VILLA (Federación Nacional de Concejales).** Para la educación pública mantener el criterio de población atendida y por atender es abrir la puerta dentro del sistema al criterio de subsidio a la demanda y a la capitación, es permitir que la destinación de recursos se haga sobre la base de población efectivamente atendida, y por tanto que se pueda girar sobre hechos y no generando oferta abierta, pero además, sumado a esto el criterio de eficiencia administrativa conlleva a aplicar el concepto de localización y alejar la educación a miles de niños en regiones donde no es posible optimizar el recurso profesional como quisiera hacerlo a tabla rasa el Gobierno.

Ahora bien, el Gobierno se ha descargado de la responsabilidad de financiar "adecuadamente" la educación pública preescolar, primaria, secundaria y media porque de este concepto nació el Fondo de Compensación Educativa y sobre él ha tenido que girar recursos adicionales para atender la educación pública.

Como quedan las cosas, el Gobierno se comprometió en el Acto Legislativo a sostener lo existente pero no a atender adecuadamente el sector, es decir, su obligación llega hasta donde alcance la plata aprobada y sólo hasta ahí.

**EDUCACIÓN Y CULTURA:** El Acto Legislativo 012 suprime de la Constitución el destinatario de la Bolsa General de Participaciones y Transferencias como estaba en el artículo 356. Es decir, no se establece en ella si los recursos quedan perteneciendo a los departamentos o a los municipios, a los planteles o a la Nación. Pero, tanto Planeación Nacional como diferentes estudios sobre la financiación de la educación definen como destinatario de los recursos a los municipios o a las instituciones educativas de acuerdo a unos indicadores de eficiencia y equidad que la ley determinaría, cumpliendo así un propósito abrigado de tiempo atrás por los municipalistas. **¿Puede la municipalización resolver el problema de la financiación y administración de la educación, a pesar de sus fracasos, o más bien la plantelización, o ninguna de las dos?**

**JUAN MANUEL SANTOS.** El Acto Legislativo es un paso muy importante en la resolución del problema de la "financiación" de la educación, entendido éste como la existencia de un faltante de dinero. En efecto, el hecho de que se incorpore el Fondo de Crédito Educativo, FEC, en la base del Sistema General de Participaciones, y por ende se les dé rango constitucional a estos recursos, sin duda alguna representa un gran avance para el sector educativo.

Como es bien conocido, el FEC, que representará alrededor del 15% del total de recursos transferidos a los entes territoriales para financiar la educación, en los últimos cinco años ha operado bajo distintas modalidades, ha cubierto diferentes factores y ha significado arduas negociaciones entre los mandatarios locales y la Nación. Además, la existencia del faltante que se ha financiado con el FEC, ha representado fuente permanente de conflicto entre los docentes y las autoridades, tanto del orden regional como nacional. Con el Acto Legislativo esta situación desaparece de tajo, pues los recursos se garantizan de por vida y además se ponen a crecer año tras año.

Así mismo, y como ya lo mencioné anteriormente, el piso del cual arranca el Sistema General de Participaciones representa un incremento considerable en los recursos a destinar a la educación, lo cual significa que en el cálculo del faltante en educación se han incorporado todos los costos de la educación pública. Es así como, por ejemplo, se podrán financiar los costos de los contratos conocidos como Órdenes de Prestación de Servicios (OPS's).

En resumen, la Nación, que es la encargada de financiar la educación pública en el país, garantiza una fuente de

recursos para la educación que es suficiente, estable y creciente, lo cual constituye una importante resolución a los problemas financieros que se han venido presentando.

¿Quién administra los recursos? y ¿bajo qué criterios? es otra cuestión, sin duda de la mayor importancia, y en el desarrollo legal del Acto Legislativo se establecerán claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno, en lo referente a la prestación del servicio de la educación.

**BORIS MONTES DE OCA (FECODE).** En la pregunta está planteada una respuesta general que comparto. El informe entregado por la Contraloría General de la República al país es muy dicente, al denunciar el manejo irregular por parte de los municipios del 30% de los recursos de las participaciones de los ICN para educación, generando una serie de procesos e investigaciones de parte de los organismos de control del Estado.

Éste es un debate que ya se libró en décadas pasadas. La educación pública oficial es una obligación de la Nación. En las condiciones de desarrollo desigual que registra nuestro país, mal podría trasladarse esta obligación financiera y administrativa a localidades y regiones que registran los más altísimos índices de pobreza, al punto que muchas de ellas, a la luz de los analistas, son inviables. Pretender llevar las obligaciones con la educación a estos escenarios es propiciar a corto plazo un caos para el servicio educativo oficial y es otra forma de precipitar los procesos de privatización. Esto conduciría a una escuela "interina", sometida al manejo politiquero y clientelista, mediante la creciente forma de vinculación ocasional a través de las OPSs, que hoy representan la mayoría de los educadores que trabajan en los municipios. En estos casos, la mayoría de los alcaldes no garantizan el pago oportuno de los salarios, adeudando en promedio más de siete meses de salarios a los docentes, llegándose a extremos de algunos municipios donde les adeudan más de un año. Además, no tienen ninguna garantía en la prestación de los servicios médicos y el reconocimiento y pago

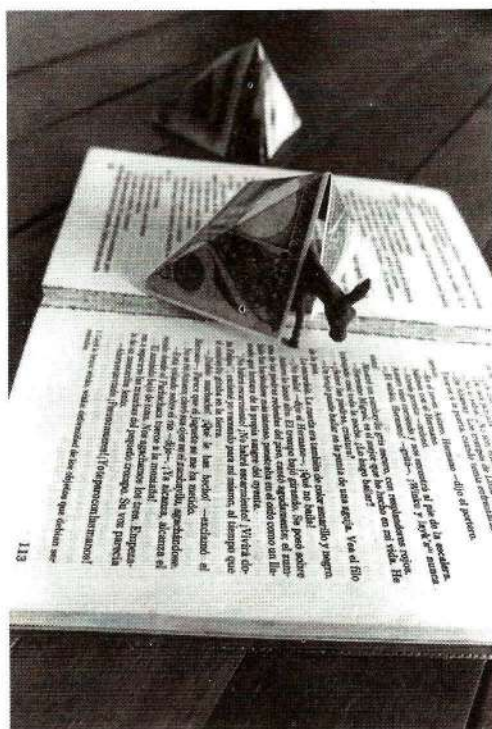
de sus prestaciones económicas, cuando los nominados nunca han hecho las reservas técnicas para tal fin.

Sin embargo, su política de municipalización y plantelización está articulada con sus planes de racionalización, de privatización y de ajuste fiscal en la perspectiva de la aplicación de la política neoliberal. Pasar de la municipalización a la plantelización como eje fundamental de la descentralización, entregándoles las competencias del manejo autónomo de los recursos y de la planta de personal, es la tarea prioritaria del actual Gobierno, para golpear la Ley General de Educación, desarticular el sistema educativo y de paso conculcar derechos de los trabajadores de la educación en materia laboral y profesional, lo que significa acabar con el Estatuto Docente.

**FABIO VILLA (Federación Nacional de Concejales).** Lo que hace el Acto Legislativo es crear grandes incertidumbres y ponernos a pelear a todos contra todos. El Acto Legislativo no reparte recursos, ni define claramente destinatarios, quien realmente asignará el dinero es el Gobierno con la ayuda seguramente bastante aconductada del Congreso Nacional.

Las entidades territoriales, incluidos los municipios, no son dueños de nada con la reforma constitucional que se aprobó. Por lo cual el debate no es sobre municipalización sino sobre el monto de los recursos y los criterios de aplicación. Porque en últimas la entidad territorial, va a ser sólo un intermediario del Gobierno Nacional y no un agente con voluntad y política propia para la asignación de los recursos.

A Colombia le beneficiaría una regionalización que con un municipio fuerte respondiera por el desarrollo humano de manera integral en el marco de una real autonomía territorial, pero no es allí a donde nos conduce el Gobierno, y lo que se va a dar en el trámite de la reforma a la Ley 60/93 es una "pelea de perros y gatos" donde todos perderemos y sobre todo, perderán la educación y la salud públicas.





**EDUCACIÓN Y CULTURA:** El Acto Legislativo desliga las transferencias que se hacen a las regiones –lo que hoy correspondería a Situado Fiscal y participaciones– de los Ingresos Corrientes de la Nación y en esa forma crecerán únicamente en el IPC más 2% en los primeros cuatro años y 2.5% en los tres últimos. En esta forma se garantiza el Estado un ahorro en siete años de nueve billones de pesos. Pero el crecimiento inercial de la población es del 2% anual y en la actualidad hay cerca de tres millones de niños por fuera del sistema educativo. **¿Cómo puede resolverse el problema del déficit de la cobertura con ese crecimiento de la Bolsa General de Participaciones, o es que se pretende transformar los excedentes de la distribución por subsidio a la demanda para invertirla en cobertura?**

**JUAN MANUEL SANTOS (ministro de Hacienda).** Durante el debate del Acto Legislativo insistí en la importancia de que las transferencias no estuvieran determinadas por las variaciones económicas, así como en la imposibilidad de determinar cuál sería el supuesto ahorro de este proyecto, ya que el mismo dependería de la evolución en el tiempo de muchas variables con un elevado grado de incertidumbre. Me parece que, tanto la importancia del primer argumento, como la imposibilidad de determinar un ahorro del proyecto, no fue entendida por muchos sectores.

Pues bien, a lo largo del debate la proyección de crecimiento económico para el presente año siempre fue 3.8%. Sin embargo, la crisis mundial y un escaso dinamismo de la demanda interna, han implicado que el Gobierno haya debido bajar la meta de crecimiento a 2.4%. Incluso, muchos analistas consideran que esta meta es demasiado ambiciosa y que no se va a conseguir.

La desaceleración económica implica que los recaudos tributarios y por ende los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) se resientan. Dado que la fórmula existente antes del Acto Legislativo determina que las transferencias territoriales son un porcentaje de los ICN, los recursos para inversión social, entre ellos educación, se verán disminuidos. El efecto de un menor crecimiento económico no sólo tiene repercusión en el año en que sucede, sino que disminuye los recaudos en los años siguientes.

Por tanto, el supuesto ahorro de \$9 billones del proyecto, que según la pregunta está “garantizado”, ni va a ser ese monto, ni está garantizado. Hoy más que nunca las entidades territoriales, los actores involucrados en la prestación de los servicios sociales y los beneficiarios de

la inversión social realizada con las transferencias, deben ver claramente que el Acto Legislativo realmente representa un esquema altamente conveniente.

Finalmente, en la medida en que los recursos del Sistema General de Participaciones que se destinarán al sector educativo sobrepasan de manera considerable el monto de dinero que actualmente se dedica al sector, y que se garantiza el crecimiento de los mismos en los próximos años por encima de la inflación, el aumento en la cobertura queda asegurado.

Sin embargo, es claro que debemos ir más allá, y es por esto que se pretende darle un manejo más eficiente a los recursos y lograr que éstos lleguen a donde se necesitan: a los niños y niñas en edad escolar, tanto los que hoy reciben el servicio como los menos afortunados que aún no disponen del mismo. Es en últimas por ellos, por los tres millones de niños que no están en el sistema, que es necesario seguir avanzando en la implementación de reformas que permitan una mayor eficiencia y equidad. Ya se han garantizado más recursos, ahora se debe proceder a distribuirlos y utilizarlos de mejor manera.

**BORIS MONTES DE OCA (FECODE).** Es incuestionable que este Gobierno que algunos ayudaron a elegir por acción o por omisión, muy bien protegido por el manto de la paz que se constituyó en la promesa fundamental de su elección, ha arremetido violentamente contra los derechos sociales de las inmensas mayorías, como es el caso de las últimas reformas legislativas aprobadas y las que entrarán prontamente, como la reforma pensional, laboral y la reglamentación del Acto Legislativo 01/2001. El campo desolado y sin ninguna política económica que estimule un proceso productivo estable y seguro, la industria nacional avasallada por una apertura incondicional, los más altos índices de desempleo abierto y la precarización del empleo; todas ventajas concedidas al capital financiero nacional e internacional.

En el caso específico de la educación el Gobierno pretende resolver de manera demagógica los problemas de cobertura y calidad reduciendo su presupuesto en más de diez billones de pesos durante los próximos siete años. Con este fin viene intensificando los convenios de desempeño, los planes de racionalización y la aplicación de políticas plasmadas en el Nuevo Sistema Escolar, la fusión y cierre de establecimientos educativos, aumentar la relación de estudiantes por educador, la aplicación de nuevos impuestos territoriales.

Ante la situación planteada en el Acto Legislativo en contra de la educación pública y la salud, los educadores,

la comunidad educativa y la población en general, deben plantearse el diseño de una táctica de lucha, que permita concertar una reglamentación que dé garantías a la defensa de la educación pública y los derechos de los educadores, sobre la base de que con la reglamentación se debe minimizar el impacto lesivo de la reforma constitucional.

Ahora bien, en la exposición de motivos del proyecto de ley de presupuesto presentado a consideración del Congreso por el señor presidente y el señor ministro de Hacienda se afirma: "el cambio en las leyes 60 y 115 de 1994 son complementos necesarísimos de esta reforma constitucional", "así mismo, devolverle la viabilidad financiera al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio es una tarea prioritaria para beneficio de los educadores y de la educación misma. Por esta razón, el tema del fondo será un punto central en el proyecto de ley de reforma pensional, que el gobierno presentará próximamente a consideración del Congreso de la República".

No son de buen recibo para la sociedad en general, y mucho menos para el magisterio y la comunidad educativa, estas afirmaciones del Gobierno. Por tanto nos esperan duras batallas que tendremos que dar, evaluando las luchas pasadas, haciendo los correctivos necesarios, fortaleciendo la unidad, la solidaridad de cuerpo, trabajando con inteligencia las mejores propuestas alternativas.

El grupo de los senadores independientes, que coordina el senador Dussán, votó negativamente el Acto Legislativo 012. Esta propuesta fue acompañada por un grupo importante de parlamentarios de los partidos tradicionales, que empiezan a comprender el desfase histórico de esos partidos. Pero como se sabe, la mayoría bipartidista en el Congreso votó y seguirá votando reformas constitucionales y legales que hacen cada vez menos democrático el Estado y favorecen las pretensiones del poder imperial y de los grupos económicos del capital financiero nacional y transnacional.

FECODE debe avanzar en la elaboración de criterios para estructurar una propuesta de reglamentación que defina con claridad la naturaleza y composición del SGPT; su distribución porcentual como mínimo debe

ser del 62% para educación; las competencias para el manejo autónomo de los recursos y las plantas de personal deben recaer en los departamentos y distritos fundamentalmente; desarrollar el principio de la concurrencia de tal manera que por esa vía, se puedan canalizar recursos diferentes al SGPT para garantizar la solución de problemas de cobertura, calidad y el pago de los ascensos en el escalafón docente; el respeto a los derechos laborales, salariales, profesionales y prestacionales del magisterio actualmente consagrados en el Estatuto Docente, en la Ley 91/89, en la Ley 60/93, en la Ley 115/94 y demás normas legales vigentes; la incorporación real y financiada tanto en los salarios como en los pasivos pensionales de los docentes departamentales y municipales.

Se impone, por consiguiente, un análisis objetivo de lo acontecido, hacer autocríticamente los correctivos que son imperativos, tales como la implementación de un método democrático para decidir no sólo sobre la lucha, sino sobre sus contenidos y sus posibilidades de negociación. Igualmente, con sinceridad e inteligencia, debemos hacer las propuestas públicas, sin prevenciones grupistas, a ello obligan los intereses democráticos nacionales y las reivindicaciones de los sectores que están en juego. Éste es el nuevo reto de FECODE.

El país, y nuestro gremio con su capacidad de influencia social, tienen que reflexionar sobre estos hechos. Evaluar el papel y la capacidad de los partidos políticos en el régimen político, y decidirse por una opción democrática que ponga al mando de la conducción del Estado colombiano una alternativa política democrática, una gran coalición democrática nacional, para salvar al país de la peor crisis de su historia, de lo contrario estaremos asistiendo a la africanización de nuestra nación.

Hay que trabajar decididamente las alianzas estratégicas que pueden y deben comprometerse, con un sentido de reconocimiento real y no de utilización. Ellas están en primer lugar en la comunidad educativa; en los trabajadores organizados en las centrales que deben comprometerse categóricamente; en los sectores democráticos e independientes del poder legislativo que han dado muestras de compromiso cierto; hay que reconocer sin mezquindad los li-





derazgos que allí se están dando; igualmente hay que unir en esta lucha las expresiones políticas democráticas que reconocen la fuerza de la lucha de las masas; las expresiones de los movimientos comunitarios urbanos y rurales, y los sectores de la academia, la cultura y empresariales, todos empeñados en una nación democrática, justa, próspera y soberana.

**FABIO VILLA.** Es evidente que con el Acto Legislativo aprobado no habrá crecimiento de cobertura, o más bien, no se reducirá el tamaño del déficit educativo, porque el crecimiento de la población, más el aumento en los costos que genera el sistema educativo en sí mismo superará la inflación más los dos puntos aprobados en la reforma.

Habrán sin duda dos años con más niños en el sistema educativo pero también porcentualmente menos niños que hoy en relación con el total de la población infantil y de jóvenes que estarán demandando el servicio educativo.

Como estábamos, crecía la población, y si crecía la economía, crecía automáticamente la cobertura; como hemos quedado con el Acto Legislativo, crece la población, puede crecer la economía y aún así no crece la cobertura, porque se mantiene estable, es decir, estable por los bajos recursos para el sector.

Además, la lógica gubernamental no es la de ampliar cobertura en el sector público, sino pagar en el sector privado, lo que no sólo terminará reduciendo la educación sino además desmejorando su calidad.

Del pago de cupos en buenos planteles educativos privados se pasará al pago de cupos en garajes privados que ofertarán al Estado el servicio educativo a bajo costo, con una remuneración para los docentes, sin criterios pedagógicos adecuados y con malas instalaciones.

El problema es que como quedó el Acto Legislativo, lo que hoy parece coyuntural será estructural, es decir, terminados los ocho años la participación en los ICN habrá bajado en tal magnitud (siete a diez puntos aproximadamente), que no podrá echarse reversa a los cambios que se hayan operado en el sistema y ni calidad ni ampliación de cobertura en el sistema público serán posibles.

La solución al déficit de la cobertura quedó indefinidamente aplazada, a menos que, tomando otros recursos (caso Medellín o Envigado en Antioquia), los municipios atiendan el problema; lo grave es que la enorme mayoría de los municipios así como los departamentos, verán decrecer sus ingresos en estos años, y así será muy difícil sacar plata de otro sector para el educativo, pues como van las cosas, no tendrán para inversión más que unas migajas.

## EL RECORTE A LAS TRANSFERENCIAS

# Arremetida neoliberal contra la inversión social

WITNEY CHÁVEZ SÁNCHEZ

Secretario General de Fecode

La agudización del déficit del sector público y las presiones de la banca mundial para garantizar el pago de la deuda externa, orientaron al Gobierno Nacional hacia una política de choque, de racionalización del gasto público, que tiene su mejor expresión en el recorte de las transferencias a las entidades territoriales; para lograrlo era necesario modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y así se hizo. La iniciativa, Presentada inicialmente como Proyecto de Acto Legislativo 022, se convirtió luego en el 012, y hoy, después de ser aprobado el 20 de junio, se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico como Acto Legislativo 01 de 2001. Aquí destacaremos los principales momentos del proceso de aprobación desde 1998.

## 1998

En este año ubicamos tres momentos importantes en la génesis del Acto Legislativo: la crisis financiera del sector educativo, la conversión del Fondo Educativo de Compensación (FEC) en Fondo de Crédito Educativo (FCE) y la presentación del Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno.

Los recursos para el sector educativo y, en general, para la inversión social, fueron una preocupación permanente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Allí se adoptó una política de crecimiento permanente de los recursos para romper la tradicional discriminación a la inversión social y acortar la distancia entre las demandas de la población y la asignación de recursos estatales para atenderlas.

Esa movilidad de los recursos, plasmada en los artículos 356 y 357 de la Constitución y luego en la Ley 60 de 1993, significaba que la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) pasaría del 14% en 1993 al 22% en 2002. El Situado Fiscal, que debía crecer porcentualmente todos los años según la Constitución, pasaba según la Ley 60, del 22% en 1993 al 24,5% en 1996. Con estas disposiciones se buscaba, entre otras cosas, que los recursos para educación pasaran del precario 2,8% del Producto Interno Bruto (PIB) a un rango por encima del 4%, que ubicara a Colombia en el promedio de los países pobres, muy distante por cierto de la inversión de las potencias (superior al 5%) y de las recomendaciones de la Unesco (7%). No se trataba, pues, de privilegios para la educación, la salud y otros sectores, sino de elemental justicia histórica.<sup>1</sup>

La fórmula funcionó por un tiempo; la planta creció con la incorporación de docentes financiados, cofinanciados y por convenios; aumentó la cobertura y hasta hizo posible la recuperación parcial de la pérdida de capacidad adquisitiva del salario ocasionada por la costumbre crónica de establecer reajustes salariales por debajo de la inflación. Repetimos, no puede hablarse de privilegios cuando el promedio salarial de los docentes es de \$900.000, ni de despilfarro cuando la relación maestro-alumno es superior a 1/20<sup>2</sup>

1. El Plan Decenal de Educación plantea como propósito para el año 2005 asignar el 6,5% del PIB al sector público.
2. El Gobierno Nacional reconoce una relación de 1/23.





Pero el Gobierno Nacional y el Congreso de la República hicieron a un lado el mandato constitucional de incrementar anualmente el porcentaje del Situado Fiscal, congelándolo en 24,5% desde 1996, con lo cual surgió el déficit crónico del situado y la proliferación de nombramientos territoriales, decisión justificada por la creciente demanda de la población, pero expuesta también, en algunos casos, a los avatares de la politiquería local. Ante el déficit, proliferaron también los nombramientos irregulares: por contrato, por orden de prestación de servicios, provisionales y variedad de convenios con organizaciones privadas.

A estos hechos, que afloran con toda su crudeza este año, se suman los anuncios de una fase recesiva de la economía con la correspondiente reducción de los Ingresos Corrientes de la Nación, configurando un panorama que lleva al gobierno, no al fortalecimiento global de la financiación del sector educativo, sino al desmonte del Fondo Educativo de Compensación con una política de ajuste institucional de choque.

El Fondo Educativo de Compensación, que surgió, como su nombre lo indica, para cubrir el déficit del Situado Fiscal, esto es, para subsanar la negligencia del Gobierno Nacional y del Congreso, pasa rápidamente de \$170.000 millones en 1996 a \$780.000 millones en 1998. Además,

jurídicamente significa que es el Gobierno Nacional el responsable de la financiación de la nómina pagada con recursos del Situado Fiscal. Al convertirlo en Fondo de Crédito Educativo esa responsabilidad es trasladada a las entidades territoriales y el giro de los recursos se hace bajo la modalidad de préstamos, inicialmente condonables.<sup>3</sup>

El préstamo abre paso a los convenios de desempeño y a los planes de racionalización. En la perspectiva del gobierno, con los mismos, e incluso con menos recursos, es posible no sólo atender la matrícula actual sino también ampliar la cobertura en casi dos millones de niños. No importa si se dejan a un lado las consideraciones pedagógicas o los derechos del magisterio, si se impone el hacinamiento en las aulas, si se desvertebran los programas extracurriculares, si se eliminan las asesorías psicológicas o si se archivan los Proyectos Educativos Institucionales: lo único que importa es el ahorro, el ajuste, filosofía que se plasma claramente en el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Los convenios de desempeño y los planes de racionalización fueron incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, artículo 13, Ley 508 de 1999. Los créditos, en las leyes 488 de 1999 y 612 de 2000.



En él se anuncia: “Se adelantará la reforma del esquema actual de asignación de recursos. El actual sistema de financiación a los insumos se transformará en uno orientado por resultados, la adopción de estándares técnicos, la introducción de estímulos a la eficiencia y la población atendida y por atender”. “Se aumentarán progresivamente las relaciones de docentes y administrativos por alumno hasta lograr, al menos en promedio, una relación de 30 para la zona urbana y de mínimo 15 para la zona rural”. Se anuncian también la focalización, el nuevo sistema escolar y las instituciones educativas autónomas.<sup>4</sup>

Allí pueden encontrarse las líneas centrales de lo que sería el Acto Legislativo y de los temas que serán colocados sobre el tapete en la discusión de la reglamentación: abolición de la Ley 60 de 1993, cambios en los criterios para la distribución de los recursos, modificación de las relaciones laborales y de la relación técnica maestro-alumno, fortalecimiento de la financiación por la demanda, focalización, subsidios, Nuevo Sistema Escolar y Nuevo Colegio, que apuntan hacia la privatización.

## 1999

Fue el año de la aprobación y del primer hundimiento del Plan Nacional de Desarrollo, de la implementación de los planes de racionalización mediante los convenios de desempeño, de la firma del Acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la presentación del primer Proyecto de Acto Legislativo.

El Plan Nacional de Desarrollo no prosperó. El magisterio en paro logró demostrar que el énfasis en la educación básica se correspondía con el abandono al preescolar, sustituido por el programa Úrsulas, y a la educación media, denominada pomposamente Educación Media Superior, para sustraerla de los recursos del Situado Fiscal y trasladar la responsabilidad financiera a las entidades territoriales. Se logró también mantener cerrado el Nuevo Colegio, que es un puente para la privatización. En otros puntos como la evaluación sanción, los traslados discrecionales, los planes de racionalización y el desmonte del régimen pensional, fue necesaria la intervención de la Corte Constitucional, que en dos oportunidades declaró inexecutable el mencionado Plan.<sup>5</sup>

Entre tanto, crecía aún más el déficit del Situado Fiscal por la contracción de los Ingresos Corrientes de la Nación pese a las reformas tributarias y en momentos en que la evolución del PIB pasa sus peores momentos. La asignación del Situado Fiscal a los departamentos alcanza para cubrir sólo diez meses, y menos en algunos casos, y cobra fuerza la implementación de los planes de racionalización. Desaparecen los concursos y no hay nuevas vinculaciones. Los convenios ordenan los traslados a granel y el ajuste de las plantas de personal al mínimo posible<sup>6</sup>.

Esta crítica situación del sector educativo es el reflejo de la crisis del sector público y, en general, de la economía

4. Plan Nacional de Desarrollo, Cambio para construir la paz, 1998.
5. Sentencia C-557 y C-1403 de 2000, Corte Constitucional.
6. Con el 3 por mil se llega a 6 reformas tributarias desde 1990.



del país. El deterioro de la productividad como efecto de la apertura económica, el fortalecimiento y los privilegios del sector financiero, la caída de las exportaciones, la corrupción, la ausencia de planificación estatal y el vertiginoso crecimiento de la deuda externa, entre otros hechos, configuran un clima que lleva al gobierno a la adopción de una nueva política de racionalización del gasto en concordancia con las disposiciones del Fondo Monetario Internacional, con quien se suscribe el acuerdo al finalizar el año.

Aunque el Acuerdo Extendido con el FMI se suscribió formalmente en diciembre, sus compromisos animaron todo el paquete legislativo presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República en esta legislatura, corroborando de paso la profunda dependencia gubernamental frente a los mandatos de la banca internacional<sup>7</sup>. El Acuerdo Extendido incluía la presentación al Congreso de “una propuesta para una reforma de segunda generación de la seguridad social, modificando la Ley 100 de 1993”. El Acuerdo incluía también la “creación de los fondos de pensiones de los gobiernos locales”, lo cual se hizo efectivo con la Ley 489 de 1999; la “presentación de una propuesta para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales mediante la limitación de sus gastos corrientes”, que se concretó un año después en la Ley 617 con su secuela de despidos a lo largo y ancho del país, y “una propuesta para aumentar la base del impuesto a la renta corrigiendo los vacíos en el IVA”, reforma tributaria que condujo a la imposición del 3 por mil.

Finalmente, establecía el compromiso de “una reforma constitucional que desvincule las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos del Gobierno Central”. Este desamarre, que apunta al ahorro fiscal, se convertirá en el núcleo de la reforma constitucional articulando el interés del Gobierno Nacional por reducir el déficit fiscal con los intereses del Fondo Monetario internacional por mayores garantías para el cubrimiento de la deuda.

Bajo estos parámetros se presenta al Congreso el Proyecto 022, que establecía un crecimiento anual “en igual proporción a la inflación proyectada para esa vigencia más un porcentaje fijo equivalente a 1,5%” tanto para el Situado Fiscal como para las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación. Para el primer reajuste se adicionaba el FCE al situado, tomando como base el 29,5% de los ICN.

El proyecto conservaba la diferenciación entre Situado Fiscal y Participaciones y no se refería, al menos en forma directa, a los criterios de distribución de los recursos, aunque abría paso a la modificación de la Ley 60 de 1993. Su énfasis se orientaba al monto de los recursos al “desamarre” constitucional. La fórmula de “inflación proyectada + 1,5%”, que prácticamente es igual a la inflación causada, congelaba indefinidamente los recursos, además, no contemplaba períodos de transición. El problema central, sin embargo, consistía en que los crecimientos de los Ingresos Corrientes de la Nación por efecto de eventuales recuperaciones de la economía o de las permanentes reformas tributarias, no revertirían a las entidades territoriales debido al “desamarre” constitucional<sup>8</sup>.

7. Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Ministerio de Hacienda. Bogotá, diciembre 3 de 1999.
8. De una reforma tributaria que recaudara dos billones de pesos, regresaban a los departamentos por Situado Fiscal \$900.000 millones y a los municipios \$440.000 millones, según la Ley 60 de 1993.





## 2000

En este año cae nuevamente el Plan de Desarrollo, hay cuestionamientos importantes al proyecto inicial en el primer semestre que conducen a su modificación y, al concluir el año, es aprobado en primera vuelta en el Congreso de la República. Fallidas resultaron las argucias del Gobierno Nacional para revivir el Plan Nacional de Desarrollo. La Corte Constitucional declaró inexecutable el decreto 955 del año anterior y el centro de la discusión se traslada directamente al tema de las transferencias, que no tuvo mayor repercusión en la legislatura anterior.

Las Mesas de Trabajo diseñadas por el gobierno para ganar consenso en torno al Proyecto 022 no lograron su objetivo. Al contrario, la Federación Colombiana de Municipios, los gobernadores y un buen número de parlamentarios rechazaron la iniciativa a tal punto que en el primer semestre no hubo condiciones para su trámite en el Congreso y el Gobierno se vio obligado a presentar un segundo proyecto, el 012, para honrar el compromiso con el FMI en la reducción del gasto, revivir los temas de política educativa que cayeron con el Plan Nacional de Desarrollo y ofrecer algunas prerrogativas a los alcaldes y gobernadores para ganar su apoyo.

El Proyecto de Acto Legislativo 012 que tuvo trámite en el segundo semestre del año contenía<sup>9</sup>:

El incremento a cuatro años del período de gobernadores y alcaldes, incluyendo los actuales, buscando su respaldo al proyecto. Los artículos referidos al tema fueron retirados por el Congreso en la primera vuelta.

La restricción al crecimiento del presupuesto nacional; indefinidamente, según el promedio de los ICN de los

últimos cuatro años y, transitoriamente, del 2002 al 2006, según la inflación proyectada más 1,5%. Para atenuar las críticas de los mandatarios seccionales en el sentido de que el ajuste era sólo para las entidades territoriales y no para la Nación.

Se crea el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales (SGPET). Para diluir en una bolsa común el Situado y las Participaciones, de tal suerte que se pueda redistribuir recursos internamente sin recurrir a partidas adicionales como el FEC o el FCE. En concordancia con ello “la Nación no podrá pagar, directa ni indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley orgánica establezca”.

Con la bolsa se pierde también la destinación específica de los recursos para educación y salud, como puede observarse en el texto aprobado en la primera vuelta: “Las entidades territoriales destinarán los recursos del SGPET a la financiación de los servicios a su cargo, entre los cuales está el servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media”.

9. Puede observarse el texto aprobado en la Comisión Primera del Senado el 25 de abril de 2001.



“La ley orgánica reglamentará los criterios de distribución del SGPET”, para dejar sin piso la Ley 60 de 1993 y adoptar nuevos criterios. El Congreso modificó el texto incluyendo como criterios “la población atendida y por atender en salud y educación, las comunidades indígenas y el reparto entre población urbana y rural”. Aunque estos criterios se encuentran en la ley 60, en esa época había una expansión de los recursos y el modelo neoliberal apenas iniciaba; hoy, en cambio, nos encontramos en un período de reducción del gasto, de crisis fiscal y de agudización del modelo.

Los recursos del SGPET crecerán anualmente con el promedio de crecimiento de los ICN en los últimos cuatro años y, transitoriamente, entre el 2002 y el 2006 con la inflación proyectada más 1,5%.

Así las cosas, al terminar el año han tomado forma las líneas fundamentales del proyecto: los recursos se ligan nuevamente a los ICN pero tomando el promedio de los últimos cuatro años; aparece un período de transición de 2002 a 2006 con un precario crecimiento de inflación proyectada más 1,5%; aparece la bolsa que diluye la destinación específica, se redefinen los criterios de distribución para abrir paso a la financiación por la demanda y la nación se sustrae de su obligación de cofinanciar a las entidades territoriales.

## 2001

Es el año de las mayores tensiones, incluyendo el paro nacional indefinido. Por primera vez un proyecto en el Congreso adquiere tanta repercusión nacional. Hasta el 20 de junio, cuando fue aprobado el proyecto, todas las miradas se dirigieron al Congreso y los actores se emplearon a fondo.

No vaciló el Gobierno, con la vocería de sus ministros de Hacienda y Educación y con el director nacional de Planeación, en jugar todas sus cartas. Las presiones a los congresistas, los cupos indicativos reeditando los auxilios, la encerrona a gobernadores y alcaldes, el ofrecimiento de prebendas, la represión, la manipulación de la opinión pública y hasta la difamación contra el movimiento sindical, fueron sus principales instrumentos.

El legislativo develó una vez más la ausencia de independencia frente al ejecutivo. Una mayoría, frecuentemente silenciosa, dispuesta a respaldar siempre las propuestas del gobierno así atenten contra los intereses de la nación. Una franja independiente, pero minoritaria en últimas, que se dispuso a reflejar el clamor de los sectores sociales contra el recorte de la inversión social. Una franja que en medio de las tensiones optaba por el camino de las modificaciones para atenuar los efectos del proyecto.

El magisterio, el sector de la salud y la comunidad educativa, enfrentaron con decisión la arremetida gubernamental y jalonaron con el paro nacional indefinido un valioso respaldo del movimiento sindical y de la opinión pública que se reflejó incluso en las encuestas adelantadas por varios medios de comunicación. El país sintió que el magisterio tenía razón, que estaban en peligro los recursos para la inversión social.

Otros actores también se vincularon al debate. Fescol, la Federación de Concejales, la Contraloría General de la República, el equipo de investigación del diario *El Espectador*, los ex constituyentes Jaime Castro y Antonio Navarro Wolf, y los catedráticos Jairo Estrada y Daniel Libreros, presentaron sus estudios. Todos confirmaron que la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitucional era un atropello contra la inversión social, un ahorro fiscal sobre la base del recorte a las transferencias.

Circuló también, en mayo, un borrador de reglamentación de la Ley 60, proveniente de Planeación Nacional, que establece los giros por capitación, la financiación por la demanda, la plantelización, la municipalización y el desmonte de la carrera docente. Curiosamente nadie asume su autoría, aunque refleja claramente los propósitos gubernamentales.

La Federación Colombiana de Municipios, por intermedio de su mesa directiva aceptó el recorte sin consultar con los alcaldes y acogió el proyecto a cambio de un reembolso cuando el PIB crezca más del 4%, a un ligero incremento en el crecimiento durante el período de transición, a la concertación en el manejo de las regalías y a retomar el compromiso de ampliar a cuatro años su ejercicio<sup>10</sup>.

Es por la combinación de estos factores que la aprobación del proyecto se logró siempre con una votación precaria y que a la postre se impusiera una política de modificaciones con temas que van y vienen hasta la configuración del Acto Legislativo en esta segunda vuelta. Veamos<sup>11</sup>.

La ampliación del período de los mandatarios seccionales: fue retirada en la primera vuelta, volvió en la segunda y fue nuevamente suprimida. La modificación del artículo 347 de la CPN, que establece el control al presupuesto nacional: fue retirado en la primera vuelta, volvió en la segunda y quedó definitivamente, con tantas excepciones que nadie da cuenta de su aplicabilidad.

El monto de los recursos del SGPET: desde el primer proyecto incluía el situado, las participaciones y el FCE. En

10. Acta de compromiso entre el Gobierno Nacional y los alcaldes del país, Bogotá, abril 25 de 2001.

11. Acto Legislativo 01. *Diario Oficial*, agosto 1 de 2001.

la segunda vuelta se precisó primero que equivalía a \$10,9 billones, luego \$10,962 y así quedó definitivamente, adicionando la incorporación automática de los docentes territoriales y del personal administrativo de los planteles educativos, decisión muy importante para evitar la dispersión de la nómina y de los recursos y que aporta a la solución de un problema muy sentido en las regiones.

La desvinculación de las transferencias de los ingresos corrientes: no prosperó la fórmula de crecimiento según la inflación proyectada más 1,5% del primer proyecto. Se mantuvo el texto aprobado en la primera vuelta de crecimiento según el promedio de los ICN en los últimos cuatro años, pero recibió una modificación sustancial en la segunda vuelta que establece la revisión en 2009 y a partir de allí cada cinco años respetando los porcentajes de 2001, con lo cual queda en entredicho la desvinculación después del período de transición.

El reembolso cuando el PIB crezca más del 4%: se mantuvo en los términos acordados con la Federación Colombiana de Municipios. El crecimiento de los recursos para el período de transición: la transición se extendió hasta el año 2008 y su crecimiento pasó de inflación proyectada más 1,5% a inflación causada más 1,5%; en la segunda vuelta pasó a inflación causada más 1,5% (2002 y 2003), más 2% (2004 y 2005) y más 2,5% (2006, 2007 y 2008) y quedó definitivamente con inflación causada más 2% hasta el 2005 y 2,5% hasta 2008.<sup>12</sup>

Al mejorar los porcentajes se atenúa el recorte. Pero el déficit persiste y no habrá posibilidad de ampliar la planta. También se dificultará el cubrimiento de los ascensos. Lo que se perfila es la racionalización, la financiación por la demanda, el fortalecimiento de las formas irregulares de contratación y la privatización progresiva del servicio educativo.

La destinación específica para educación y salud: no estaba en la primera vuelta, se incluyó en la segunda y así quedó. Aunque en el Senado incluyó el 60% para educación y el 23% para salud, la Cámara retiró esta iniciativa y la pugna por los porcentajes seguramente se trasladará a la reglamentación. La congelación de los gastos asociados a nómina, es decir, la planta de personal y los ascensos: el tema entró en la segunda vuelta pero tuvieron que retirarlo. No obstante, el peligro subsiste por la contracción de los recursos: los ascensos cuestan anualmente el 3,6% y la bolsa crece apenas el 2 y el 2,5%.

La prohibición para que la nación cofinancie a las entidades territoriales: no prosperó, al contrario, se ratificó la obligación financiera de la nación con base en los criterios de solidaridad, complementariedad y subsidiaridad. Los criterios para la distribución de los recursos: aunque para salud y educación se retiró el criterio de la pobreza relativa, quedaron vigentes la población atendida y por atender, el reparto entre población urbana y rural, la eficiencia administrativa y fiscal, y la equidad. Finalmente se pasó del 15 al 18% la libre destinación de los municipios de las categorías cuarta, quinta y sexta, exceptuando los recursos de educación y salud, y se precisó la participación de las entidades territoriales indígenas, una vez se constituyan, y de los resguardos.

En síntesis, con la aprobación del Acto Legislativo no logra el gobierno desvincular totalmente las participaciones de los ICN; la revisión plasmada en el tercer párrafo transitorio deja abiertas las puertas para que la comunidad educativa, los sectores populares y los mandatarios seccionales, puedan incidir en la defensa de la inversión social y, principalmente, los recursos para educación y salud. No obstante, el gobierno logra recortar las transferencias en el período de transición en una magnitud que



depende del crecimiento de la economía y de la correspondiente evolución de los ICN y de la implementación de nuevas reformas tributarias que en virtud de esta reforma constitucional no revertirán hacia las entidades territoriales.

Además, con la reforma constitucional y ante todo con los criterios para la distribución de los recursos que apuntan a la demanda y no a la oferta, se anuncia la derogatoria de la Ley 60 de 1993 y la instauración de una nueva política educativa acorde con el ajuste y la racionalización del modelo neoliberal.

La tensión entre inversión social y racionalización neoliberal volverá a ocupar el primer plano en este semestre en la discusión de la reglamentación del Acto Legislativo. De ahí el estado de alerta en que hoy se encuentra la comunidad educativa, dispuesta al diálogo pero también a tomarse las calles en defensa del derecho a la educación.

12. Los estudios arriba mencionados (Fescol, etc.) ubican el recorte por encima de los cinco billones de pesos en el período 2006-2008.



Acto Legislativo 012

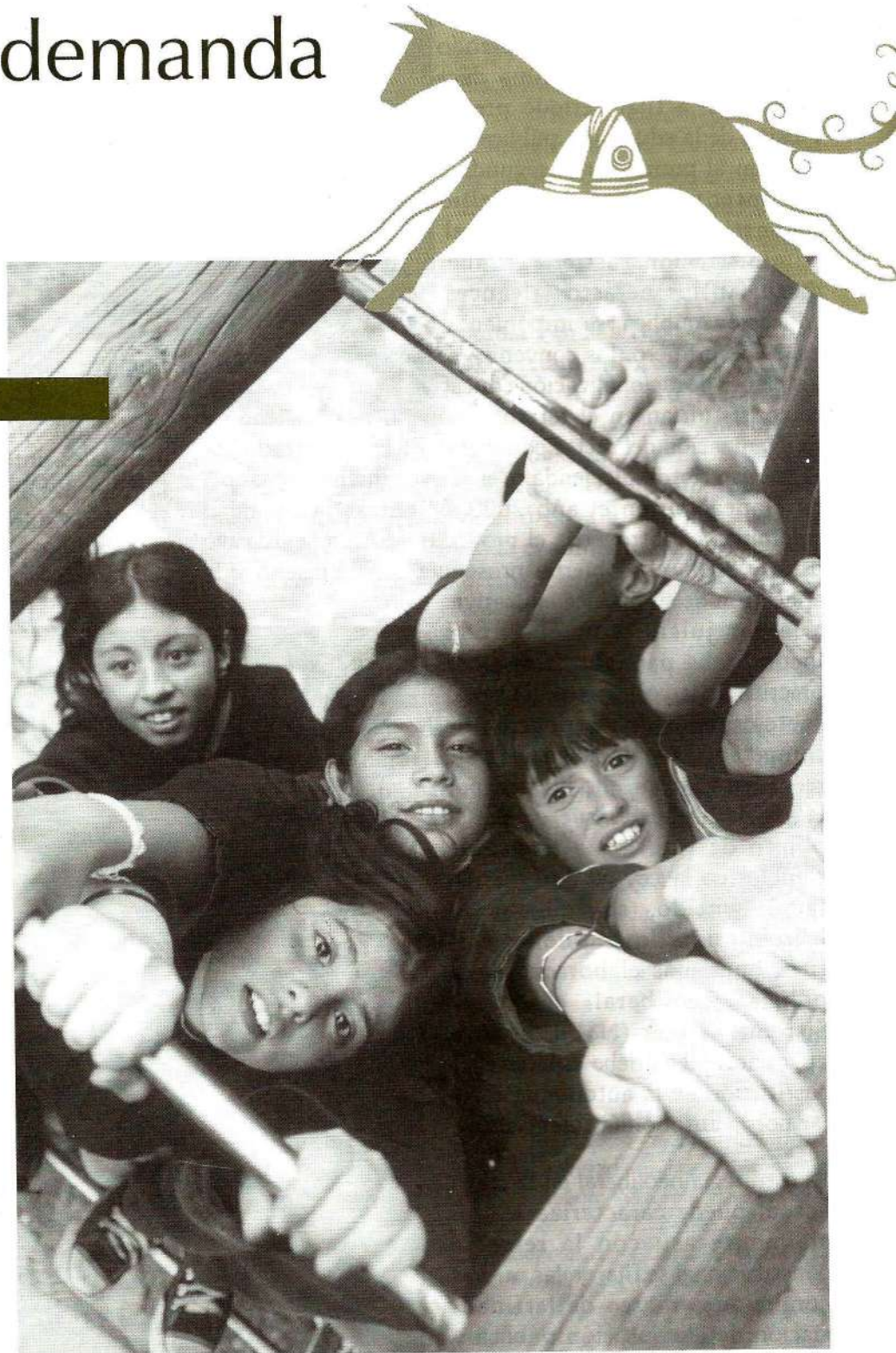
# Estímulo al financiamiento basado en la demanda

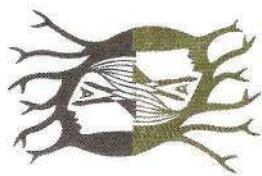
JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

Profesor de la Facultad de Derecho,  
Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad Nacional de Colombia

## 1. INTRODUCCIÓN

La aprobación de la reforma constitucional al régimen de transferencias es una de las piezas clave del rompecabezas de las transformaciones neoliberales en materia educativa durante de la última década. Si bien el nuevo régimen constitucional no da cuenta aún de manera explícita de los escenarios definitivos que la política neoliberal pretende configurar, es evidente que se han constituido unas condiciones marco propicias para adelantar –mediante desarrollos legales principalmente– propósitos de política educativa con un doble sentido: primero, someter la educación pública a los dictados de la política macroeconómica neoliberal, particularmente de la política monetaria y cambiaria. Segundo, “organizar” la educación pública de manera definitiva de acuerdo a las reglas del mercado capitalista.





Desde luego que este rasgo actual de la política educativa no es nuevo. La reforma constitucional es apenas un punto culminante de cambios en el escenario educativo, que se han venido introduciendo a través de diversos caminos durante la última década, particularmente durante el actual periodo presidencial. El proceso de erosión de la educación pública entró en una fase de aceleración al promediar la segunda mitad de los noventa<sup>1</sup>. Un intento importante, fallido, lo representó el inconstitucional Plan Nacional de Desarrollo de la administración Pastrana. Empero, al tiempo que se discutían los nefastos alcances de ese plan para la educación pública, se imponían a los entes territoriales en 1999, primero, los convenios de desempeño y, luego, los planes de racionalización educativa. Éstos por su parte, se constituirían en el terreno abonado para el Plan de reorganización del sector educativo (PRESE), lanzado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación en el año 2000. Mientras la sociedad colombiana controvertía el proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000, el Gobierno proseguía con el diseño y la aplicación de su política educativa. Y a mi juicio, con el PRESE incorporaba parcialmente, en la práctica de la política, su concepto sobre criterios de distribución de competencias y de asignación de recursos, es decir, modificaba por la vía de hecho, lo que debía ser objeto de reforma a través de cambios en la Ley 60 de 1993. En igual sentido, se iniciaba la introducción de una de las instituciones más elaboradas de la política neoliberal: el Nuevo Sistema Escolar (NSE), de cuya aplicación plena debe esperarse la sustitución de la autonomía escolar por la autonomía financiera.

La estrategia neoliberal en la etapa actual puede caracterizarse inicialmente así: con la reforma constitucional se fijaron las nuevas condiciones marco de la financiación de la educación pública y

de la asignación y de la distribución de los recursos y de las competencias. Con el CRESE, la educación pública ya se encuentra en proceso de adecuación al nuevo contexto que generará la reforma legal al régimen de transferencias, ordenada por la reforma constitucional. Con el Nuevo Sistema Escolar se ha acentuado el proceso de transformación de la escuela en una empresa educativa, que deberá responder a la lógica del mercado. Lo que ha ocurrido de manera paradójica –aparentemente– consiste en que unas nuevas condiciones marco de derecho (reforma constitucional), han sido adecuadas a unas condiciones de política de hecho (PRESE, NSE), que desde luego tienen que ser afinadas, refinadas y sobre todo dotadas con el don de la legalidad (reforma a la Ley 60 de 1993).

En este proceso de sujeción de la educación pública a lógicas de mercado, todavía no concluido, uno de los pasos más significativos ha consistido en la avanzada (neoliberal) intelectual y política que ha logrado desarrollar y consolidar un concepto de educación pública que reduce el campo de discusión a una visión de mercancía, esto es, a una en torno al costo y al valor de uso de la educación pública. La forma mercantil de la discusión posee actualmente dos componentes esenciales, interrelacionados: la cuestión del costo y de la financiación, y la de la cobertura y de la calidad. Tal reduccionismo, se ha convertido en un camino expedito para la incorporación de uno de los soportes teóricos de la política neoliberal: la financiación basada en la demanda. Y con ésta, el



<sup>1</sup> La visión privatizadora de la educación pública, ya se venía abriendo paso. Dentro de los muchos ejemplos que alcanzaron una mayor relevancia en la segunda mitad de los noventa, se pueden mencionar: a) Bonos educativos (un tipo de subsidio a la demanda, que presume y propicia la cofinanciación de los padres de familia); b) Relaciones contractuales de variada especie (entrega de instituciones públicas en concesión, apadrinamiento de escuelas y colegios públicos por colegios privados, estímulo a fami-empresas educativas o a contratación con ONGs, entre otras); c) Definiciones de calidad en la expresión de competencias básicas, como atributo mínimo que ha de poseer la educación. Estos ejemplos deben considerarse en relación estrecha con los otros componentes de la política educativa que a continuación se relacionan.





tránsito a lo que podría caracterizarse como la utopía neoliberal en el campo de la educación: la aplicación absoluta del principio de la “libre elección”.

El presente trabajo tiene el propósito de mostrar cómo el nuevo ordenamiento constitucional representa un factor clave para la aplicación de una política de financiamiento de la educación basado en la demanda. Así mismo, señalar algunas previsibles tendencias de reforma a la Ley 60 de 1993, en consonancia justamente con el concepto de financiación en función de la demanda.

## 2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS

### Reforma constitucional y política macroeconómica

En diversos trabajos se ha demostrado, pese a las aseveraciones gubernamentales en contrario, que la reforma constitucional al régimen de transferencias implica en la práctica un recorte en la asignación de los recursos públicos a los entes territoriales para la financiación de la educación y de la salud públicas y de otras tareas sociales del Estado. Tal afirmación resulta de comparar escenarios (de asignación de recursos) proyectados de acuerdo a la base de cálculo del régimen anterior con la nueva base establecida en la reforma constitucional<sup>2</sup>. Para el caso de la educación pública se ha señalado que se presentará una tendencia a la desfinanciación en los años de transición cercana a los seis billones de pesos, a pesar de que el punto de partida de la reforma comprende la asunción por parte del gobierno central de la totalidad del costo educativo actual. Lo anterior ocurrirá en razón de la estimada mayor dinámica de crecimiento de los costos educativos (especialmente por escalafón docente) respecto de los



crecimientos proyectados por concepto de transferencias educativas<sup>3</sup>.

Además de los graves impactos de semejante recorte, aquí interesa mostrar adicionalmente las nuevas condiciones marco establecidas por la reforma constitucional: se ha fijado un tope constitucional que somete la política educativa a las tendencias y las configuraciones de la política macroeconómica. Por la vía de la reforma constitucional la política educativa devino en una de ajuste económico, acorde con los mandatos del Acuerdo extendido en diciembre de 1999 con el Fondo Monetario Internacional. Ello resulta del hecho de que las transferencias fueron desatadas del crecimiento de los ingresos corrientes, perdieron –en consecuencia– su carácter automático y de destinación específica al

entrar a ser determinadas con base en el comportamiento de la inflación (adicionado en algunos puntos que compensan en cierta medida el aumento de la población) e incorporadas en un Sistema General de Participaciones (SGP).

Una política macroeconómica del “ajuste fiscal” coloca en un lugar central la cuestión de la “racionalización” del gasto público, pues ésta se constituye en un instrumento clave para generar los “ahorros fiscales”, que han de contribuir, de una parte, a la reducción del déficit. De la otra, a generar condiciones marco favorables para el control de la inflación y la estabilidad de la tasa de cambio. En este punto es pertinente recordar que en la comprensión neoliberal de la llamada crisis fiscal, el régimen de transferencias anterior a la reforma era considerado como una de las causas principales del endeudamiento público. Cabrera y González demostraron, en contraposición a ello, que si bien las

<sup>2</sup> En diversos escenarios demostramos la desfinanciación de la educación pública y la reducción de recursos. Ver: Jairo Estrada, Daniel Libreros (2001), “Tendencias de financiación de la educación pública en Colombia”. Análisis del impacto del Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000. Posibles escenarios 2001-2010”, Federación Colombiana de Educadores, Bogotá. Véase también: Iván Jaramillo (2001), “El recorte de las transferencias a las entidades territoriales y las políticas de

saneamiento fiscal”, Fescol, Bogotá, 24 de abril, 22 pp. El gobierno, en contraposición, ha aseverado que las transferencias no se congelarán; que su crecimiento será real y ascendente durante el resto de la década.

<sup>3</sup> Ver Jairo Estrada (2000), “Tendencias de reforma al régimen de transferencias”, en: *Pensamiento Jurídico*, Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico, No. 14, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional, Bogotá, D.C.

transferencias establecidas por la Constitución de 1991 son factor explicativo del déficit primario, la causa principal del déficit fiscal se encuentra en el explosivo comportamiento de la deuda pública<sup>4</sup>. De tal manera que la reforma constitucional debe comprenderse como parte de una política tendiente a “liberar” recursos para atender el escandaloso servicio de la deuda pública. En la práctica, los menores recursos destinados para la educación terminarán finalmente en las arcas de la banca privada y multilateral y de los llamados inversionistas institucionales.

De otra parte, al producirse una congelación de los recursos dispuestos para gasto educativo (por mantenimiento del monto asignado en pesos constantes, con compensación del crecimiento poblacional) se genera un doble impacto sobre las condiciones marco. De un lado, se renuncia al aumento extensivo de la oferta educativa pública, lo cual representa un rudo golpe a una visión social del Estado, pues la “racionalización” del gasto se impone en un contexto en el cual el Estado no garantiza ni siquiera mínimos sociales para la materialización efectiva del carácter universal del derecho fundamental a la educación. Diferentes estudios muestran que con la reforma al régimen de transferencias se dejarán de financiar en los próximos años cerca de dos millones de cupos en las escuelas y colegios públicos<sup>5</sup>. Del otro, se coloca el énfasis en la “eficiencia” del gasto, con la cual se parte del supuesto de que los recursos dispuestos son suficientes, sólo que están siendo mal utilizados, según se asevera en diversos documentos gubernamentales. En ese aspecto, se propician condiciones para adelantar una política de asignación y de distribución de recursos que atiende de manera preferencial la cuestión costo-beneficio educativo y, por esa vía, incorpore con mayor fuerza “medidas de valor” en el concepto de política educativa.

### Reforma constitucional y condiciones para la prefiguración de un mercado educativo

La sujeción de las transferencias a un marco macroeconómico de recursos limitados a ser utilizados eficientemente sienta las bases para prefigurar de manera definitiva, en tendencia, un mercado de la educación pública. El ordenamiento constitucional anterior a la reforma contenía una especie de transacción entre componentes de oferta y de demanda en materia de financiación, en la que en todo caso –en razón del carácter automático de las transferencias– predominaba la garantía a una oferta educativa determinada y los componentes de demanda podían ser comprendidos como subsidiarios o complementarios. En la situación creada por la reforma es evidente que el concepto de oferta se debilitó de

manera significativa y se abrió paso una visión que posibilita el tránsito hacia un concepto de financiación basado, de manera preferencial, en la demanda<sup>6</sup>. Esta aseveración resulta, en primer lugar, del carácter en todo caso flexible que posee el Sistema General de Participaciones, que como es sabido funge como una bolsa, en la que la participación porcentual de sus componentes no quedó definida constitucionalmente<sup>7</sup>. En segundo lugar, de la redefinición del concepto de competencias y de los criterios de asignación de recursos, que impone unas condiciones de atención a la eficiencia de los “recursos limitados” y, en general, a la política de financiación de la demanda.

Respecto de las competencias debe decirse que el carácter concurrente, que caracterizaba el ordenamiento anterior a la reforma, fue relativizado al establecerse que será la ley la que señale “los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en servicios (...)”. En otras palabras, transferidos los recursos por la Nación, se transfiere la responsabilidad de la financiación a los entes territoriales. Por la vía de la definición de competencias se refuerza, en consecuencia, la noción de “recursos limitados” con los que se atenderá la prestación de los servicios mandados por la Constitución y se fortalece el ya anotado concepto de financiación por demanda. Ello puede conducir a una mayor desatención de las obligaciones del Gobierno central en materia educativa.

En cuanto a la asignación de recursos, con la reforma constitucional se definieron unos criterios que prefiguran con mayor claridad el concepto de financiación de la demanda:

a) La población atendida (demanda efectiva actual) y por atender (demanda potencial), b) El reparto entre la población urbana y rural (configuración regional y local

4 Ver: Mauricio Cabrera y Jorge Iván González, “El desmanejo de la deuda pública interna”, Contraloría General de la República, Bogotá.

5 Ver: Iván Jaramillo, “Impacto del Acto Legislativo 012. Goles a la política social”, en: *UN Periódico*, No. 25, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, agosto 15 de 2001, p. 7.

6 Aquí se produce un tránsito en la fórmula de transacción. Primero la demanda, luego la oferta. Esta última no es descartada completamente.

7 El nuevo texto constitucional establece en todo caso que se le dará “prioridad al servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de la cobertura” (Art. 356). Esta garantía podría comprenderse como un fórmula de transacción parcial con políticas de financiación de la oferta.



de la demanda), c) Eficiencia administrativa y fiscal (logro de metas de cubrimiento de demanda, aumento de demanda efectiva como función de recaudo fiscal territorial), y d) Equidad (pobreza, condiciones de acceso).

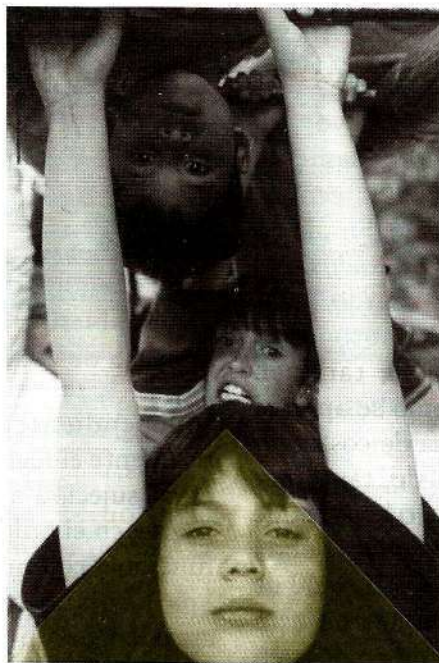
Algunos de estos criterios se encontraban ya en el ordenamiento anterior de manera diferenciada. En el caso del Situado Fiscal, era más evidente su sujeción a un concepto marco dominante de financiación de la oferta. En el caso de las participaciones municipales, estaba abierto el camino en el ordenamiento constitucional para transitar en dirección a la financiación de la demanda. Al crearse el SGP y al desaparecer el Situado Fiscal y las participaciones municipales, se homogenizan los criterios y las condiciones de asignación en dirección a la demanda. En este punto, es evidente que la preocupación principal del Gobierno se centraba en el Situado Fiscal, el cual –por sus características– imponía más bien, como ya se dijo, un concepto de financiación de la oferta.

En suma, el nuevo régimen constitucional de las transferencias define un concepto de competencias y unos criterios de asignación de recursos muy favorables a una política de financiación de la demanda. A través de ese mecanismo, se sientan las bases para profundizar la organización de la prestación del servicio educativo en la forma de un mercado. Desde la Constitución queda abierta la puerta para la “libre competencia” por los recursos. Éstos se dispondrán a futuro en función de la “libre elección” de los demandantes, los padres de familia. Las instituciones escolares –como cualquier empresa de mercado– se aprestarán a una encarnizada disputa por esos demandantes. Habrá ganadoras y consolidarán su posición de mercado; otras perderán y seguramente desaparecerán. La educación y la institución escolar se asemejarán cada vez más en su movimiento al del capital. La prefiguración de este escenario de mercado educativo tendrá desarrollos más concretos en la reforma a la Ley 60 de 1993. Con ella se aclarará si se prefigura un camino más expedito para la conformación del mercado de la educación pública, o si se define una transición más bien gradual.

## Reforma constitucional y costos educativos

La reforma constitucional condujo a una centralización de los costos educativos. En efecto, en el artículo 357 (inciso 2º, párrafo transitorio 1º) se estableció que la base inicial del SGP contempla “los costos educativos docentes y administrativos pagados con Situado Fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación a nivel distrital y municipal con las participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a

partir del 1 de noviembre de 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1º de enero de 2002”. La centralización que aquí se aprecia no debe conducir a equívocos. Su función es transitoria y consiste en organizar en un solo sistema de costos los diversos regímenes existentes, para preparar de manera más adecuada, sobre parámetros a establecer por vía legal, las nuevas condiciones de la descentralización educativa. La política neoliberal de los noventa condujo a un desorden institucional, que terminó revirtiéndose contra los propósitos anunciados por sus gestores. Lo que hace la reforma constitucional en ese sentido es centralizar, para luego descentralizar nuevamente; ahora, de acuerdo a la orientación predominante en la política educativa: la financiación de la demanda.



De otra parte, también puede aseverarse que en este inciso quedó definido en la Constitución –aunque genéricamente– un concepto de costo educativo, incluidos sus componentes: a) los costos docentes, b) los costos administrativos, c) otros gastos en educación. Tal definición resulta de la mayor importancia en un propósito de concreción de una política de financiamiento de la demanda por vía legal, pues deja las bases sentadas para una definición de costeo por unidades de capitación.

Si se parte de la aseveración de que los recursos asignados globalmente en el primer año de la reforma corresponden a un costo total determinado y dado un nivel de demanda efectiva también determinado, es posible determinar tanto el valor de una Unidad de Capitación Educativa (UCE), como la composición de esa unidad de capitación (UCE1, UCE2”,...UCEn, siendo 1, 2,...,n, los componentes de la UCE).



De otra parte, dada una estructura determinada de la UCE, es posible, en razón de decisiones políticas, inducir cambios en su composición. Es bien conocida la tesis simplista de que el costo educativo docente absorbe la mayor parte del costo educativo total y afecta por tanto la calidad. En visiones neoliberales de la calidad, liberar costos docentes equivale a recuperar costos para la calidad educativa. De ahí que la política de costeo, se constituya en la etapa actual en uno de los ejes de las políticas de demanda. En especial, la pretensión de reducir el componente de los costos educativos docentes, probablemente no en el nivel total, sino en la perspectiva de las unidades de capitación. De lo que se trata es de que con los mismos recursos (“congelados” por la reforma), utilizados con “eficiencia”, se atiendan más unidades de demanda (actual o esperada).

El Plan de Reorganización del Sistema Educativo y el Nuevo Sistema Escolar están montados precisamente sobre esos supuestos. La definición de relaciones técnicas y del plan progresivo de calidad educativa por alumno en el PRESE tienen el propósito de mostrar resultados casi inmediatos de cobertura y calidad de acuerdo a los supuestos de una política de demanda. La autonomía financiera a la que apunta el NSE supone también autonomía en las decisiones de costos. Como se aprecia, el terreno para la definición de una política de costos en función de la demanda se encuentra abonado, tanto por la reforma constitucional, como por las situaciones de hecho creadas por el PRESE y el NSE. Sólo queda pendiente la puntada final con la reforma a la Ley 60 de 1993, que con seguridad tendrá definiciones en esta materia, en la dirección que ya es objeto de análisis en este trabajo.

### 3. REFORMA A LA LEY 60 DE 1993

La reforma a la Ley 60 de 1993 se constituye en otra de las piezas clave del rompecabezas de la política neoliberal para el sector educativo. Como ya se ha señalado, ella cumplirá un doble papel: de una lado, será útil para revestir de legalidad las transformaciones de hecho que se han adelantado en el sector público educativo. Del otro, en tanto defina de manera precisa el nuevo régimen de competencias, se constituirá en factor fundamental para la concreción de la política de financiación de la demanda. Así mismo, en tanto desarrolle los criterios (y la fórmula) para la asignación de recursos, se convertirá en instrumento “técnico” de aval a la política de financiación de la demanda.

### Régimen de competencias y políticas de demanda

En el desarrollo de una política de prefiguración de un mercado educativo debe esperarse un doble carácter del régimen de competencias: al tiempo que las decisiones fundamentales en la definición de la política educativa –incluidos los aspectos aparentemente técnicos en naturaleza, como la definición del costo educativo o de la UCE de referencia– se centralizarán, se asistirá a una profundización de la descentralización de competencias. ¿Hasta dónde llegará la descentralización? La respuesta a esa pregunta saca a flote el conflicto entre los propósitos de una política neoliberal que preferiría avanzar aceleradamente hacia la autonomía financiera de las instituciones escolares, con una estación intermedia en la llamada “municipalización” de la educación, de una parte. Y los acuerdos políticos realizados con gobernadores y alcaldes para sacar adelante la reforma constitucional al régimen de transferencias, de la otra. En la visión dominante de la tecnocracia neoliberal, se esperaría que las competencias de los departamentos desaparecieran, que éstas junto a otras de la Nación se trasladaran a los municipios, y que se dejara abierta la posibilidad de un régimen de mayor traspaso de competencias a la institución escolar.

Independientemente de cómo se configure específicamente el régimen de competencias, lo que queda claro es su sujeción a la política macroeconómica y el hecho de que en el orden territorial se tendrán que atender más funciones con menos recursos. El costo de tales funciones –particularmente las relacionadas con la necesaria creación de un sistema de información y seguimiento local al desarrollo de la política– no se encuentra incorporado en la visión del costo educativo hasta ahora conocida.

La definición de competencias centrada en los municipios en una visión de demanda presume la activación de dispositivos que estimulen diversas formas de la contratación de recursos públicos con entidades privadas para la prestación del servicio educativo. En ese sentido, se trata de generar condiciones para generalizar una política que por vía excepcional se viene ya adelantando en diversas ciudades y municipios del país con los contratos de concesión, o de apadrinamiento, o con las Órdenes de Prestación de Servicios (OPSs). En consideración a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la reforma a la Ley 60 de 1993 buscará eliminar cláusulas protectoras de la prestación del servicio educativo por parte de instituciones públicas (art. 8º, Ley 60/93). En una definición de competencias en la línea de políticas de demanda, el Estado renuncia a la ampliación de la oferta pública educativa. Aumentos de oferta pretenderán ser contratados igualmente con instituciones privadas.





La descentralización de competencias en la forma como se viene proyectando impondrá con mayor fuerza un concepto de autofinanciación o de cofinanciación. La figura de las participaciones municipales del anterior régimen de transferencias ya había abierto un espacio para esa visión de la financiación. Lo nuevo que debe esperarse es una mayor presión a la generación de recursos propios, sea en el municipio, o en la institución escolar, acompañada de esquemas de cofinanciación –ya existentes en todo caso– por parte de los padres de familia. En la práctica ello se traduce en reformas tributarias del orden territorial, o en un aumento de las tarifas escolares.

De otra parte, la definición de competencias centrada en las instituciones escolares en una visión de demanda conforma el terreno para la organización de la unidad básica escolar en la forma de empresa educativa, en la que la función gerencial de los recursos (los docentes incluidos) adquiere un lugar central, en particular la gerencia de costos y de tarifas. En este punto, comparto el planteamiento de Ocampo y Gantiva cuando advierten el inminente peligro, para la institución escolar, de la profundización de una política de autonomía financiera<sup>8</sup>.

### Asignación de recursos y políticas de demanda

En la perspectiva de una política de financiación de la demanda, el costo por alumno se constituye en el factor fundamental de asignación de recursos. La reforma a la Ley 60 de 1993 buscará fortalecer ese concepto, en atención además a los ya comentados criterios definidos constitucionalmente. La ley 60 de 1993 contiene un concepto de asignación que conjuga elementos fijos de oferta (financiación de “los gastos de atención de los usuarios actuales”), con componentes de asignación variable (“población potencial por atender”), que podrían asimilarse a políticas de demanda.

Al consolidarse un enfoque de “costos por alumno”, el camino a la definición de las ya comentadas Unidades de Capitación Educativa (UCE) es expedito. De otro lado, al fijarse centralmente costos por alumno en función de tipologías escolares se está en presencia de una forma de costo de referencia al cual tendrán que ajustarse los entes



territoriales y las instituciones escolares. Si los costos son superiores al de referencia, se impondrán políticas de “ajuste” municipal o en la institución escolar para atender el costo estándar establecido. Al fin y al cabo lo que se transferirá será lo definido como costo de referencia. Si la política de ajuste no aplicara, la salida estaría entonces en la generación de recursos propios, lo cual como ya se dijo, representa más impuestos territoriales o un aumento en las tarifas escolares.

El concepto de asignación según costos por alumno se refiere tanto a la población atendida (demanda efectiva) como a la población por atender (demanda potencial). El monto asignado resultaría en consecuencia de multiplicar el costo unitario por

la demanda efectiva adicionada en la demanda potencial. Como complemento a ello, en consonancia con la visión neoliberal del rendimiento, una política de demanda presume el otorgamiento complementario de recursos en función de resultados de calidad y eficiencia.

Como se aprecia, un concepto de asignación de recursos con esa características desatará un feroz competencia por la atención de estudiantes; pues aplicará la fórmula a más estudiantes, más recursos asignados. La institución escolar es obligada a actuar como cualquier empresa en el mercado. La competencia no será exclusivamente entre las instituciones públicas. Dado que la visión de financiación por la vía de la demanda parte del supuesto de que lo que le interesa al Estado es disponer los recursos, independientemente de quien presta el servicio, la competencia se extenderá a la disputa con instituciones privadas por la obtención de dineros públicos. La prefiguración de relaciones de mercado mediante los mecanismos de asignación de recursos habrá de fortalecerse. Esa es la otra cara de la consigna principal de las políticas de financiación de la demanda: ¡el dinero sigue a los alumnos!

<sup>8</sup> José Fernando Ocampo y Jorge Gantiva, “Poner en la práctica la Autonomía Escolar: un propósito del magisterio colombiano”, en: *Educación y Cultura* No. 57, 2001, Revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores, Bogotá, p. 30.

Se estaría ya muy cerca del escenario diseñado por las políticas neoliberales para la educación pública: un mercado de ésta, con todas sus aparentes bondades. Productividad, eficiencia, calidad, equidad, como posibilidad de acceso. La opción de que el principio de la "libre elección" se constituya definitivamente en dominante, pareciera volverse realidad.

#### 4. LÍMITES DE UNA POLÍTICA DE FINANCIACIÓN DE LA DEMANDA

Al considerar los límites de una política de financiación de la demanda, lo primero que debe decirse es que al tratarse de un enfoque de financiación centrado en "medidas de valor", desconoce la complejidad del proceso educativo en una sociedad, sus proyecciones sociales, culturales, pedagógicas y políticas; o simplemente las subsume a la disponibilidad de recursos. Lo segundo, es que no se sabe qué reacciones de oferta se generarán como resultado de las medidas de intervención en la demanda. Seguramente se le apuesta al surgimiento de instituciones privadas, o a la ampliación de las existentes, o a fusiones o a alianzas entre éstas. Empero, debe señalarse como lo ha mostrado la reciente crisis económica en el país, que las condiciones de acceso a la educación están fuertemente influidas por las condiciones socio-económicas de las familias. La crisis ha obligado a que decenas de miles de hogares busquen nuevamente el refugio en la educación pública, precisamente cuando ésta es sometida a una cirugía que reduce y congela drásticamente sus recursos. De suerte que la opción de la atención privada de la educación no aparece siquiera como garantía de estabilidad en la prestación del servicio.

De otra parte, una política de financiación de la demanda no está exenta de conflicto en materia de definición de competencias. Al fin y al cabo ahí están en juego, configuraciones del Estado y del sistema político en el orden territorial. El concepto neoliberal de la "descentralización centralizada" choca tanto con clientelas organizadas territorialmente, como con aspiraciones legítimas de la sociedad por mayor autonomía y democracia local.

Así mismo, el escollo principal, en las condiciones actuales, para adelantar a plenitud la política de financiación de la demanda, se encuentra en la posibilidad de desarrollar movimiento social en defensa de la educación pública. La experiencia de movimiento en torno a la reforma constitucional al régimen de transferencias representa un importante acumulado. El Gobierno así lo ha entendido. No es casual tampoco, que en una política de financiamiento de la demanda se considere que una de las tareas centrales consiste en "quebrar" el poder sindical y político de la Federación

Colombiana de Educadores, FECODE. En ese aspecto, la Ley 60 de 1993 pretenderá un duro golpe al régimen docente vigente. Al fin y al cabo, se considera que éste representa uno de los principales obstáculos para desarrollar en profundidad la política neoliberal en materia educativa.

#### Bibliografía

- Calcagno, Alfredo Eric (1997), "El financiamiento de la educación en América Latina", en: *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 14, Biblioteca Digital, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, mayo-agosto.
- Departamento Nacional de Planeación/Ministerio de Educación Nacional (1999), *Plan de racionalización del sector educativo*, Bogotá, 41 pp.
- Departamento Nacional de Planeación/Ministerio de Educación Nacional (2000), *Plan de reorganización del sector educativo*, Bogotá, 41 pp.
- Departamento Nacional de Planeación, *Programa Nuevo sistema escolar: transformación de la gestión y la participación educativa*, Bogotá (mimeo).
- Estrada Álvarez, Jairo (2001), "Tendencias de reforma al régimen de transferencia", en: *Pensamiento Jurídico, Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico* No. 14, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Estrada Álvarez, Jairo (2000), "La política educativa en el Plan de Desarrollo", en: *Educación y Cultura* No. 49, Revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores, Bogotá, pp.16-27
- Gómez Llorente, Luis (2000), *Educación pública*, Ediciones Morata, S.L., Madrid, 127 pp.
- Mora Humberto, Ayala Ulpiano, et. al. (1999), *Financiamiento de la educación por medio de subsidios a la demanda: evaluación de la viabilidad del sistema de capitación*, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo-Fedesarrollo, Santafé de Bogotá, 48 pp.
- Ocampo, José Fernando/Gantiva, Jorge (2001), "Poner en la práctica la Autonomía Escolar: un propósito del magisterio colombiano", en: *Educación y Cultura* No. 57, Revista del Centro de estudios e Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores, Bogotá, pp. 25-30
- Patrinos, Harry Anthony (1997), *Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda*, Banco Mundial, Washington, D.C., 56 pp.
- Richman, Sheldon (2001), *¿Puede el libre mercado brindar educación pública?*, The Foundation for Economic Education ([www.fee.org](http://www.fee.org)).



# Impacto del Acto Legislativo 012 en la Ley 60 de 1993

RAÚL ARROYAVE

Licenciado en Ciencias Sociales y especialista en Computación para la Docencia. Miembro del Comité Ejecutivo de Fecode desde 1997, en la actualidad se desempeña como fiscal.



## INTRODUCCIÓN

El Acto Legislativo 012 de 2001 fue aprobado en medio de una multitudinaria oposición a nivel nacional desplegada por todos los estamentos de la comunidad educativa, la cual forzó al gobierno a tener que emplearse a fondo para sacarla adelante y a utilizar todo su arsenal de recursos y estratagemas para hacerla aprobar en el Congreso. Al final de cuentas, con la aprobación de esta reforma el gobierno logró, entre otros propósitos, sentar las bases constitucionales para una regresiva legislación en materia de competencias de la nación y las entidades territoriales. En resumen, con el Acto Legislativo 012 el gobierno logró:

I. La supresión del situado y las participaciones de los municipios en los ICN<sup>1</sup>. Estos dineros, que antes tenían un porcentaje definido en la Constitución, unos dueños (los departamentos y los municipios) y un destino específico (la educación y la salud), ahora son reemplazados por el SGPT<sup>2</sup>, una especie de bolsa común que no posee ninguna de las características anteriores.

1 Ingresos Corrientes de la Nación.

2 Sistema General de Participaciones Territoriales.

**II.** Queda expedita la posibilidad de dispersar los recursos para la educación y la salud entre innumerables entes territoriales; pues aquí no están sólo todos los municipios, sino también los resguardos indígenas existentes que se elevan a la categoría de municipios, y como si esto fuera poco, se abre la posibilidad de la formación de las entidades territoriales indígenas, después que se apruebe en el Congreso la Ley de Ordenamiento Territorial.

**III.** Los principios de reparto aprobados, a saber: población atendida y por atender, población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad, dan lugar a la introducción del pago por capitación, al subsidio a la demanda y a la privatización.

**IV.** La congelación de los recursos entre 2002 y 2008, determina la definición de una cifra insuficiente para el crecimiento de las necesidades educativas, a más de ligar el crecimiento del SGPT al del PIB<sup>3</sup> y no de los ICN; de aceptar el parámetro del IPC<sup>4</sup> para un sector de servicios como la educación, cuyos costos siempre han crecido más alto que aquel; de desconocer que la población colombiana está creciendo a un ritmo anual del 2.3% y de no vislumbrar solución alguna para los más de tres millones de niños y jóvenes que están por fuera del sistema escolar.

**V.** A partir del año 2009 se dispone, con ocho años de anticipación, que el monto de los recursos tendrá como punto de partida la base actual de 2001, hecho muy grave si se tiene en cuenta que el costo de las necesidades educativas es creciente y las revisiones quinquenales de los porcentajes por parte del Congreso pueden convertirse en letra muerta, tal como ya sucedió con la Ley 60 de 1993.

Con todo lo anterior, y a pesar de ello, no han faltado quienes, desde las más diversas posiciones, han intentado embellecer el Acto Legislativo minimizando la gravedad de lo aprobado, resaltando y ponderando sus aspectos "positivos" y esparciendo la ilusión de que a final de cuentas la reglamentación podrá enderezar el desastre que significó su aprobación no sólo para la educación y la salud públicas en general, sino para los derechos del magisterio en particular.



## LOS IMPACTOS EN LA LEY 60 DE 1993

Hasta la fecha en que se escribe este artículo, no se ha conocido oficialmente el texto del proyecto de ley reglamentaria; sin embargo, cualquiera sea el contenido final del mismo, le corresponderá a FECODE y a la comunidad educativa librar una nueva batalla por salvaguardar la educación pública. Nos corresponde entonces, en el análisis siguiente, atenernos a lo estipulado en el anteproyecto conocido en el pasado mes de mayo, y en el cual podemos destacar tres grandes campos: la administración de la educación, su financiación y el régimen laboral de los educadores.

### LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN: MUNICIPALIZACIÓN Y PLANTELIZACIÓN

Es muy clara la tendencia del gobierno a adoptar una reforma en el régimen de competencias y recursos que finalmente concluya en la municipalización total de la educación y su plantelización, con lo cual se vería coronada toda la ofensiva del gobierno financiada con un crédito del BID<sup>5</sup> para imponer el nuevo sistema escolar.

El primer paso en esta dirección lo constituye sin duda alguna la creación de la CRSE<sup>6</sup> para, a través de ella, entre otras funciones, fijar las normas que regulan al sector educativo; distribuir los recursos; definir cada año los componentes de la canasta educativa y el costo por alumno, lo mismo que las plantas docentes y administrativas; establecer las tasas de asignación de personal docente y administrativo por número de alumnos, y los parámetros de la eficiencia técnica y administrativa; desarrollar los modelos de evaluación de la eficiencia y la gestión; definir criterios para costos y tarifas en el sector educativo y establecer las metas de cobertura y calidad.

A través de esta supercomisión, se pretende tener un control absoluto, centralizado y antidemocrático de todo lo que tenga que ver con el sector educativo. En adelante, se trata de que en los próximos tres años la administración de la educación esté a cargo de los municipios y que a través de éstos se delegue la administración en los planteles, con lo cual concluirá el anhelado sueño de convertir a escuelas y colegios en empresas sociales del Estado, con autonomía administrativa,

3 Producto Interno Bruto.

4 Índice de Precios al Consumidor.

5 Banco Interamericano de Desarrollo.

6 Comisión de Regulación del Sector Educativo.





financiera y laboral, que se coticen en el mercado educativo a través de las sucesivas evaluaciones técnicas, de calidad y de gestión y que vivan de la venta de servicios. No sobra advertir que reforma semejante ya se aplicó a los hospitales públicos desde el año de 1994 con resultados desastrosos.

Queda clara también la pretensión del gobierno en su afán de dispersar al sector educativo y atomizarlo, en despojar a los departamentos de cualquier función en educación en un lapso de tres años. Sin embargo, al establecer el Acto Legislativo que el SGPT es "...de los departamentos, distritos y municipios", le va a quedar muy difícil coronar este cometido, pues aquí nos encontramos con una misma plata que es propiedad de tres dueños distintos. Por esta razón, hemos venido proponiendo que se giren los dineros de la nómina única a los departamentos y que a los municipios se les giren los dineros destinados a la "libre" inversión y lo que corresponda a la dotación, construcción, mantenimiento, adecuación y mejoramiento de la infraestructura escolar. A tono con esta facultad de administrar los recursos de la nómina, deben también los departamentos asumir las funciones de personal en relación con el nombramiento y los traslados del personal docente y administrativo, de

tal forma que las plantas de personal sean departamentales distribuidas por municipios.

Otro de los temas que llama la atención es el que tiene que ver con las facultades que le quedan a la nación para intervenir de manera efectiva en la distribución de los recursos para educación entre los distintos entes territoriales. Hasta lo visto, sólo aspiran a intervenir *a posteriori*, cuando la malversación de los fondos o el desvío de recursos lo obliguen, pero no cuando las necesidades de una adecuada financiación o distribución de los mismos para cubrir las necesidades lo ameriten; perpetuando otra vez el viejo cuello de botella de una nación impotente para intervenir efectivamente en la solución de los graves problemas de desfinanciación regional que se vienen presentando en el sector educativo.

Con la nueva centralización de los llamados estándares de calidad, de los lineamientos de la capacitación del magisterio y del currículo único y uniforme, se busca promover e imponer en todo el país el modelo de las competencias básicas, arrasando de paso con la autonomía escolar e imponiendo el modelo pedagógico del neoliberalismo. Igualmente, queda claro, con estas definiciones, que la evaluación de desempeño y el énfasis que se coloca en la difusión de sus resultados en la comunidad, sólo busca, por este medio, establecer un *ranking* de los colegios, viabilizar para el sector educativo el cumplimiento de las leyes de la oferta y la demanda, y hacer a los diversos planteles, en virtud de este





mecanismo, objetos de subsidios y asignación de los escasos recursos del SGPT, todo encubierto en el artilugio predilecto del neoliberalismo de “premiar” la eficiencia y la calidad y castigar la inoperancia de los planteles inviables.

Para operativizar todo esto se proyecta una drástica modificación de las Juntas de Educación, de las cuales se saca al representante de los directores de núcleo; al representante del concejo municipal o de las JAL donde éstas existan; al representante de las comunidades indígenas, negras o campesinas donde las haya, y se reduce a uno (1) la representación del sector productivo. No fija criterios para la designación del representante de las instituciones educativas privadas; aumenta en uno (1) la representación de los padres de familia, condicionándolos a que no sean docentes; y en caso de composición par, se aumenta en uno (1) más a los padres de familia. En idéntica forma se modifica la composición de los consejos directivos de los planteles, a los cuales se les encarga de la definición de los costos tarifarios de los derechos académicos y se reafirma la tendencia a la plantelización; se aumentan de dos a cuatro a los representantes de los padres de familia y se condiciona a que no sean docentes, y se saca a los representantes de los ex alumnos y de los sectores productivos.

#### LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN: PRIVATIZACIÓN ABSOLUTA

Ante todo, resulta fundamental que se establezca la distribución por sectores del Sistema General de Participaciones, la cual debe quedar así: el 60% para educación, el 23% para salud y el 17% para “libre” destinación por parte de los municipios. Igualmente, la ley debe desarrollar el principio de “financiar adecuadamente”, tal como venía del artículo 356 de la Constitución, así como definir el mecanismo de revisión periódica y actualización de los porcentajes sectoriales.

La principal contradicción con la propuesta de financiación expresada por el gobierno en el anteproyecto es la que tiene que ver con la imposición del pago por capitación y el subsidio a la demanda a través de la llamada “canasta educativa”. En virtud de esto, se suprime de hecho el principio de gratuidad de la educación y se excluye de tajo toda posibilidad para que la financiación de la misma se haga teniendo en cuenta el criterio del cubrimiento de las necesidades educativas o por lo menos el costo de la nómina docente y administrativa. En su reemplazo se introduce la práctica de que el costo por alumno y el de la canasta educativa están determinados por la disponibilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, significando que de un año para otro, se puede llegar al absurdo de que en vez de aumentar los recursos para la educación, éstos pueden disminuir. La única consecuencia de tal modelo es la privatización total de la educación y la descarga en los padres de familia de su financiación, cuando los subsidios o el valor de la canasta educativa no alcance para cubrir los costos reales de la misma.

No sólo se trata de suprimir el concepto de gratuidad sino también de establecer la posibilidad de liberar la fijación de los costos educativos en idéntica forma como las demás empresas de servicios públicos. A esto se dirige toda la demagógica presión de los estándares de calidad y parámetros de eficiencia, reglamentados a nivel nacional.

De acuerdo con las nuevas disposiciones, ya la responsabilidad de la prestación del servicio educativo no es de la Nación sino de los municipios; a los cuales se les obliga a que hagan inversiones con sus propios recursos a pesar del recorte a las transferencias y de la enorme crisis fiscal que los afecta a nivel nacional originada en el colapso económico de la nación entera a causa del fracaso del modelo neoliberal. A su vez, ni siquiera se obliga a los municipios a financiar de acuerdo con las necesidades educativas, sino tomando como base el número de



alumnos atendidos. Esta decisión devendrá en privatización absoluta, vía pagos de derechos académicos por parte de los padres de familia o de nuevos tributos territoriales que deberán ser creados para sufragar los costos educativos que antes correspondían a la Nación y ahora a los municipios.

Como si lo anterior no bastara, por ninguna parte del anteproyecto se desarrolla el principio de la concurrencia de la Nación para la ampliación de cobertura; con lo cual, la expansión de la cobertura escolar quedará también bajo la responsabilidad de los municipios, lo que a la postre redundará en más privatización ante la imposibilidad de ellos para asumir los crecientes costos del sector educativo.

El remate a toda esta política de privatización de la educación lo constituye la disposición para que la contratación del servicio educativo con el sector privado sea incluida en los planes de desarrollo municipal; de tal manera que la excepcionalidad establecida en la normatividad anterior para este tipo de contrataciones, aquí se convierte en regla general y permanente.

De otra parte, y a pesar de que el principio de la pobreza relativa no fue incluido en el Acto Legislativo como criterio de reparto, sigue campeando en el anteproyecto del gobierno la intención de la focalización del gasto en el sector educativo; esto es, subsidiar que no financiar, la educación de los estratos "más pobres de los pobres".

Todas estas políticas apuntan a un gran desastre en materia de financiación de la educación y a su creciente privatización, pues no otra puede ser la consecuencia de un sistema que pregona la equidad y la eficiencia como determinadas no por la calidad de los servicios educativos sino por el monto de los recursos del SGPT y que además establece que la población por atender dependerá de la disponibilidad de esos recursos. Si esto se deja así, significa que en un futuro inmediato no habrá dineros para ello y la falta de cobertura que hoy padece el sistema educativo en vez de aminorarse, se acrecentará.

#### EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS EDUCADORES: ARRASAMIENTO DEL ESTATUTO DOCENTE

Toda la reforma administrativa y financiera que se propone el gobierno no puede funcionar sin una drástica modificación al régimen laboral y profesional de los maestros colombianos, para ello el gobierno proyecta la abolición del Estatuto Docente y la adopción de un régimen discrecional de traslados que convierta a los maestros en "fuerza disponible" y puedan ser reubicados en donde están los niños, para utilizar la peregrina teoría del ministro de Educación. En todo caso, la discre-

cionalidad en los traslados se plantea como base para el cumplimiento de las decisiones administrativas de la CRSE y para elevar a política permanente los planes de racionalización que se vienen aplicando en cumplimiento de los convenios de desempeño.

Como si esto fuera poco, se pretende fijar las plantas de personal por escalafón, con lo cual los ascensos sólo serán posibles si hay vacantes en el grado superior, similar al escalafón de las fuerzas militares; se prohíbe a la Nación tomar decisiones en materia salarial, y esta decisión se deja a discreción de cada uno de los municipios, con lo cual se cumplirá el viejo sueño de atomizar al magisterio y desvertebrar sus estructuras organizativas; imponer el criterio de la racionalización al establecer que las vacantes existentes se cubrirán dependiendo de los recursos del SGPT; elevar a categoría de ley el concepto de alumnos por maestro, contrario al de alumnos por aula; sustraer de la carrera docente a los rectores, los cuales serán de libre nombramiento y remoción y ejercerán su cargo previo concurso por un lapso de cuatro años; y suprimir el criterio de la capacitación como un derecho de todos los maestros para transformarla en un privilegio otorgado a discreción por los rectores-gerentes o en un componente fundamental de la política de estímulos.

#### LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: DESMEMBRAMIENTO Y ATOMIZACIÓN DEL PAÍS

Como corolario, está haciendo tránsito en el Congreso un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT); la cual se presenta como una opción para "facilitar el desarrollo socioeconómico con el fin de que el país y sus regiones se inserten positivamente en el proceso de globalización..."<sup>7</sup>.

Cabalgando en el sofisma de que profundizar la descentralización es sinónimo de democracia, se procede a darle desarrollo a toda la concepción neoliberal para desmembrar al país, atomizarlo organizativamente y de paso despachar las obligaciones de la nación hacia estas nuevas entidades territoriales, aplicando el principio de que "el espacio de desarrollo no está definido por fronteras administrativas...", y que por tanto todo lo que se haga en materia de ordenamiento territorial tiene que estar marcado por el norte de "...mirar a largo plazo, previendo los cambios mundiales e insertarse competitivamente en el marco de la globalización". Para cimentar esto se propone que como la política de ordenamiento se asocia de manera estrecha al sistema educativo, éste debe definir una asignatura escolar que refuerza los principios de vinculación de los habitantes al territorio.

En consecuencia, la LOOT se propone desarrollar los principios emanados de las diversas sentencias de la Corte

Constitucional en materia de ordenamiento territorial, los cuales son:

1. Autonomía de las entidades territoriales.
2. Profundización de la descentralización.
3. Fortalecimiento económico de los entes territoriales.
4. Establecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización territorial del Estado.
5. Democracia participativa.

El nuevo ordenamiento territorial no es ni más ni menos que la continuación de la adecuación del país a los intereses de las multinacionales, que se corresponde con un debilitamiento de la soberanía nacional, y con el otorgamiento de estas facultades en cabeza de los municipios, regiones o provincias, en los cuales los monopolios del capital imperialista obrarán a sus anchas. Sobre la base de establecer al municipio "como la entidad fundamental en el ordenamiento territorial del Estado", es a éste a quien corresponde la obligación de "...garantizar el acceso y prestación de servicios públicos de manera eficiente". Entre los cuales está el de la educación, y como es obvio, a los departamentos sólo les corresponde una acción coordinadora o intermediadora entre la Nación

y las células locales. Todo esto en el marco de la concepción de que "el municipio es la instancia territorial que facilita la mayor cercanía de las autoridades con los ciudadanos... y es una manifestación de la vocación democrática sobre las decisiones que afectan a la comunidad" o la base de lo que los intelectuales de la municipalización llaman ahora los "contratos sociales".

#### CONCLUSIÓN

Por lo visto, la batalla que se avecina en torno a la reglamentación del Acto Legislativo 012, va mucho más allá de las modificaciones que se le puedan introducir a la Ley 60 de 1993 relacionadas con los recursos y las competencias. En realidad, están en juego el régimen laboral de los docentes colombianos, el Estatuto Docente, y aun el régimen prestacional especial. Pero, además, se deben atender con igual esmero los procesos de discusión del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, así como el de la reforma tributaria territorial, pues todos ellos, de una u otra forma tocarán los intereses de la educación, del magisterio y de la comunidad educativa en general.

7 Los textos citados en este tema corresponden a la Exposición de Motivos. Raúl Arroyave: Impacto del Acto Legislativo 012 en la ley 60 de 1993.



## TELEREVISTA DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES

**SE TRANSMITE TODOS LOS DOMINGOS DE 8:00 A 8:30 A.M. POR EL CANAL "UNO"**

**SINTONÍCELO Y ENCUENTRO ALLÍ LA INFORMACIÓN Y COMENTARIOS SOBRE  
LOS MÁS IMPORTANTES TEMAS SINDICALES, PEDAGÓGICOS, CIENTÍFICOS, CULTURALES.**

**MAYORES INFORMES EN: SECRETARÍA  
DE PRENSA Y COMUNICACIONES DE FECODE  
TELÉFONO 3381711  
CELULAR 033-3361610-FAX 2853245**



## DOCUMENTOS

# Documentos sobre el Acto Legislativo 012

## CARTA DE FECODE A JUAN MANUEL SANTOS, MINISTRO DE HACIENDA

Esta carta fue enviada al ministro Santos como respuesta a la andanada de diatribas y calumnias que contra FECODE y las organizaciones del Frente Común se propalaron desde la alta cúpula gubernamental. En ella desenmascaramos la verdad de los "privilegios" del magisterio en lo tocante a nuestra escala salarial y al monto de nuestras pensiones; denunciarnos el contenido del llamado acuerdo extendido con el FMI y de cómo en el punto número 20 aparecía la decisión para aprobar el Acto Legislativo; comparamos las transferencias de 1995 (2.7 billones de pesos) y el servicio de la deuda de ese año (2.4 billones) con las transferencias del año 2001 (9.8 billones) y el servicio de la deuda (21.4 billones); insistimos en que el Acto Legislativo, al contrario de la propaganda oficial, no era para aumentar las transferencias para educación y salud, sino para recortarlas, tal como fue reconocido el 21 de junio, un día después de aprobado, cuando la gran prensa exclamó satisfecha que con el Acto el gobierno ahorraría en los próximos siete años 9 billones de pesos; advertíamos sobre lo nefasto del nuevo sistema que se estaba proponiendo para financiar la educación del "subsidio a la demanda" y los "pagos por capitación", con lo cual se daba vía libre a la privatización de la misma, y avizorábamos el nefasto contenido del proyecto de reglamentación del Acto Legislativo, en contra del Estatuto Docente, el escalafón nacional y en general, los derechos laborales del magisterio.

Igualmente, le anunciábamos al Gobierno nuestra disposición de librar hasta el fin la batalla por la defensa de la educación pública y la vigencia de nuestros derechos, actitud enhiesta en la cual debemos persistir.



AGOSTO 15 DE 2001

DOCTOR JUAN MANUEL SANTOS

Ministro de Hacienda

E.S.D.

Señor ministro:

Hemos tomado la decisión de hacer esta carta para responder a su descomedida campaña de diatribas y calumnias en contra de la Federación Colombiana de Educadores FECODE, y el magisterio colombiano. Consideramos que esta campaña se debe al rechazo generalizado que va teniendo el proyecto de Acto Legislativo 012, a medida que el pueblo colombiano, alcaldes, gobernadores, dirigentes políticos y muchas organizaciones sociales y sindicales desentrañan su contenido lesivo para la educación y la salud públicas y descubre el alud de mentiras que, principalmente usted, señor ministro, ha pretendido vender a la opinión. A usted precisamente, que cuando fungía de personalidad de oposición al actual Gobierno

con ínfulas presidenciales, titulaba la columna que escribía en el diario propiedad de su familia, el 3 de marzo de 2000, "Educación y Equidad" y en la que decía: "...Si el gobierno quiere mantener la paz social, no puede obrar con incoherencia y discriminación. El maestro no puede ser un paria.."

¿Acaso no es cierto, señor ministro, que nuestros sueldos se encuentran en una escala que va de los 400 mil pesos al millón 400 mil; que nos toca trabajar con retrasos en los salarios de 10, 15 y más meses como pasa con los miles de maestros municipales; que para alcanzar el grado de catorce del escalafón nos corresponde servir más de 22 años y acreditar dos títulos universitarios, los cuales debemos obtener con nuestros propios recursos sin ninguna ayuda del Estado; que se nos congela el salario a los 42 años de edad y que tenemos que esperar hasta los 55 para que se nos reconozca una pensión equivalente al 75% del último salario, que en promedio no supera los 720 mil pesos y que obtenemos después de haber aportado durante más de tres décadas al sistema de previsión? Usted que sí es, en verdad, un oligarca junto con toda su familia, se refiere a nosotros como una oligarquía. Habla de los privilegios que nosotros defendemos, cuando en realidad es usted el que los ha tenido todos a lo largo de su vida; incluso el de pertenecer, participar y apoyar a un gobierno, que como éste, se cree con patente de corso para arruinar al país; endeudarlo hasta límites impagables, privatizarle a precio de remate sus bienes públicos, perseguir inmisericordemente a los trabajadores y a punta de Dragacoles, Chambacúes, TermoRíos, Cajas Agrarias, Bancos del Estado, Metromed, etc., someterlo a descomunal saqueo.

¿Acaso no es cierto, señor ministro, que el mencionado Acto Legislativo fue pactado en el llamado acuerdo extendido con el FMI el 22 de diciembre de 1999 y que está contenido taxativamente en el numeral 20 de dicho documento, donde se explicita que su propósito es proporcionarle ahorros al Gobierno Central a costa de las transferencias territoriales del 0,4% del PIB en el 2001, pasando al 0,8% del PIB a partir del año 2002? El hecho de que usted, frente a problema tan grave de soberanía nacional, se salga por la tangente diciendo que el FMI no le ha hecho al país ninguna imposición, sino que por el contrario, el arrodillamiento es voluntario, no cambia las consecuencias desastrosas para el país, que para el caso son las mismas; sólo que esta inusitada y cínica confesión lo hace a usted y a todo este gobierno más indigno y apátrida.

¿Acaso no es cierto, señor ministro, que mientras en el año 1995 las transferencias territoriales eran del orden de 2,7 billones de pesos y el servicio de la deuda pública era de 2,4 billones, para el 2001 las transferencias han

pasado a 9,8 billones mientras que el servicio de la deuda ha pasado a ser de 21,4 billones de pesos? Nada resuelve usted, cuando insiste en que el problema de la deuda no es causa sino consecuencia de la crisis; pues para el país, es más claro cada día que la llamada apertura económica, la globalización, la feria de privatizaciones, que usted y la panda neoliberal que no gobierna para el país sino que conspira contra él, han impulsado con tanto ahínco en la última década, son los verdaderos causantes de la tremenda crisis que hoy azota a la Nación entera.

¿Acaso no es cierto, señor ministro, que el proyecto de Acto Legislativo recorta las transferencias territoriales para la educación y la salud en una cifra superior a los siete billones de pesos para los próximos ocho años? Mientras usted se desgañita afirmando que al Acto Legislativo es para aumentar las transferencias a las regiones y garantizar el adecuado financiamiento de la educación y la salud, el ministro de Educación, Francisco Lloreda, (llamado "el Invisible" por el doctor Cajiao), ha expresado en varias ocasiones que "La Nación estará interesada en el proyecto si la diferencia entre lo transferido (real) y los ICN, justifican el esfuerzo, y no lo estará si el ahorro es mínimo o nulo, y además riesgoso"<sup>1</sup>, y que usted, en un extraño arrebato de sinceridad declaró que "... La Nación ahorrará 400 mil millones de pesos anuales y cerca de 2,8 billones durante los siete años que dura su aplicación.."<sup>2</sup> Entonces, ¿al fin qué?, ¿Es para recortar o no?

¿Acaso no es cierto, señor ministro, que al Acto Legislativo introduce en educación el principio de subsidio a la demanda en contra de la financiación de la oferta, al establecer que en lo sucesivo los recursos para educación se transferirán per cápita por alumno atendido y con base en una doble estratificación por edad y por pobreza relativa? Ustedes hacen demagogia con la frase "...con especial énfasis en la atención de los niños" y con la focalización del gasto en "los más pobres de los pobres" a sabiendas de que eso les ha permitido bajarse de la obligación de financiación adecuada de la educación y los servicios públicos y colocar a la mayoría de la población, sea por edad o por estrato, a pagar de su bolsillo, con el consecuente proceso de privatización, el costo de servicios, que como la educación, deberían ser garantizados por el Estado. Por lo demás, debemos agregar que este sistema del subsidio a la demanda fue introducido en la salud desde el año de 1994 en aplicación de las leyes 10 de 1990 y 100 de 1993, y ha llevado a la salud al desastre en que hoy está sumida, con más de 300 hospitales al borde del cierre, con enormes deudas salariales

<sup>1</sup> Ministro de Educación Nacional, documento presentado a la Comisión Primera del Senado el 25 de abril.

<sup>2</sup> *El Nuevo Siglo*, mayo 11 de 2001.



con sus trabajadores y con el deterioro total de la atención médica para la mayoría de la población colombiana.

¿Acaso no es cierto, señor ministro, que en su proyecto de la reforma a la Ley 60 de 1993, entre otras cosas, se suprime el Estatuto Docente; se congela el escalafón nacional; se entrega a los municipios la autonomía para que definan las escalas salariales y se prohíbe a la Nación adoptar medidas que tengan que ver con los costos educativos; se suprimen las funciones en educación de los departamentos en los próximos tres años y se municipaliza y planteliza la educación; se estatuye el pago por capitación y la focalización del gasto en los más pobres de los pobres con la creación del criterio de financiación por la llamada 'canasta educativa'; se establece un régimen discrecional de traslados; se suprime el carácter docente de los rectores y su estabilidad laboral; se retoma nuevamente el control por parte del Estado de los contenidos curriculares; se congela la nómina de docentes por lo menos en diez años; se crea una especie de superjunta al estilo de la todopoderosa y arbitraria CREG para el sector educativo, se le entrega la administración y dirección de los colegios a los padres de familia para que sean ellos los que se encarten con su desfinanciación y tomen las decisiones de elevar los costos académicos; se le conceden facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que mediante un decreto ley se expida un nuevo régimen salarial y prestacional para los maestros?

¿Acaso no es cierto, señor ministro, que las cifras que hemos venido manejando en el actual debate contra el recorte a las transferencias territoriales han sido propor-

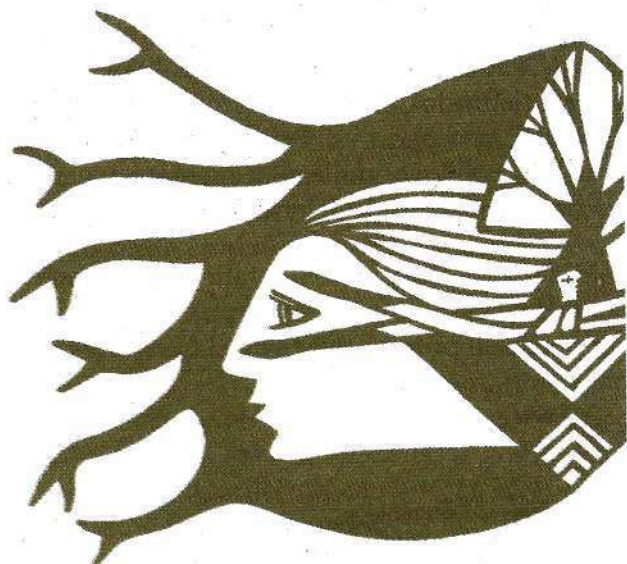
cionadas por la Contraloría General de la República y expuestas públicamente en el Congreso por el mismo contralor y avaladas por Fescol, Fenacom, Viva la Ciudadanía y los equipos económicos de *El Tiempo* y *El Espectador*? ¿Por qué entonces su insistencia en que somos mentirosos? ¿Acaso las únicas estadísticas válidas son las suyas o las de sus asesores con las cuales, en verdad, usted ha engañado a algunos alcaldes y gobernadores para ganarle su apoyo al lesivo proyecto de reforma constitucional, al hacerles creer que en vez de un recorte drástico lo que va a haber es un incremento en las transferencias territoriales?

Por todo lo anteriormente enumerado y otros aspectos que no mencionamos para no hacer más larga esta misiva, nos seguiremos oponiendo a la aprobación del Acto Legislativo No. 12, desplegaremos hasta el final la protesta de un paro nacional indefinido, le anunciamos la más férrea batalla contra todas las medidas subsecuentes que pretenderá aprobar en el segundo semestre y los responsabilizamos a usted y a este gobierno oprobioso ante el país y la historia, de la tragedia en que serán sumidas la educación y la salud públicas de aprobarse esta reforma constitucional.

Como corolario, señor ministro, y para utilizar la ramplona expresión empleada por usted en su carta del 6 de abril a los alcaldes, sólo nos resta preguntarle, después de todo lo dicho en los renglones anteriores: ¿quién es el que "mete gato por liebre"?

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES  
FECODE-COMITÉ EJECUTIVO

GLORIA RAMÍREZ, Presidente  
WITNEY CHAVEZ S., Secretario



# ACTA DE COMPROMISO ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS ALCALDES DEL PAÍS

La aprobación del Acto Legislativo estuvo precedida de una serie de reuniones y conciliábulos entre el gobierno nacional y los gobernadores y alcaldes. Algunas de las cosas acordadas fueron plasmadas en actas como la que se publica en la presente edición y otras hacen parte de especies de acuerdos secretos que sin estar escritos en ninguna parte se plasmarán en la reglamentación del Acto Legislativo. Aquí jugaron desde la amenaza, como aquella de destituir a los gobernadores que desplegaran iniciativas regionales de paz, hasta los halagos y prebendas, como la promesa de alargar en un año más su período de gobierno y aumentarles el sueldo, dadas las reducciones ocasionadas en la Ley 617. A la postre, esta última promesa es la única que les han cumplido, quedando una vez más evidente que el llamado ajuste fiscal y las reducciones de la nómina y gastos de personal recayeron como siempre en el sector de los trabajadores más humildes y no en la alta burocracia del Estado.

Un análisis del contenido del Acta firmada con los alcaldes nos lleva a sacar algunas conclusiones importantes. Una de ellas tiene que ver con el error de aceptar que el crecimiento de un sector de servicio público como la educación se tase en una variable que como el IPC<sup>1</sup> ha tenido históricamente un ritmo de crecimiento menor. Asimismo, se dejaron meter el "mico" de cambiar los ICN por el PIB, dos variables distintas, pues la primera depende única y exclusivamente de la voluntad y decisión del gobierno para impulsar reformas tributarias, y la segunda depende del comportamiento total de toda la economía. Este argumento es mucho más razonable si nos fijamos en las tendencias de las metas de crecimiento que están siendo revisadas a la baja.

De otra parte, queda en el Acta plasmado el compromiso de armonizar la nueva Ley 60 con la de ordenamiento territorial y profundizar la municipalización y la desmembración del país en aras de la descentralización y la llamada democracia local. Y frente a problemas tan graves como el de las ARS,<sup>2</sup> intermediarias

que se están quedando con el 60% de la plata para la salud de los colombianos, el único compromiso adquirido es el de "evaluarlas para ver de mejorar los flujos de recursos a las IPS" y en relación con los estragos causados en las regiones por la aplicación de la Ley 617, se procederá a "revisar su reglamentación... con el objetivo de flexibilizarla un poco...".

Tal es el contenido del acta firmada con los alcaldes en Medellín el día 25 de abril y que le sirvió al Gobierno como el caballo de batalla propagandística del alto nivel de discusión y concertación que había tenido el Acto Legislativo. Lo que queda claro es que la única concertación que hubo fue con aquellos que aceptaron dócilmente toda su política, pero jamás, con quienes como FECODE y las organizaciones del Frente Común, la cuestionamos claramente.



En la ciudad de Medellín el 19 y 20 de abril, los alcaldes y alcaldesas del país representados por 100 mandatarios municipales de todos los departamentos, quienes conforman el Consejo Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, y el Gobierno Nacional representado por el señor ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Juan Manuel Santos y el director del Departamento Nacional de Planeación, Dr. Juan Carlos Echeverri, debatieron los efectos del Proyecto del Acto Legislativo 012 aprobado en Primera Vuelta en el Congreso de la república y se llegó al presente acuerdo, previas las siguientes consideraciones.

✓ Los alcaldes y alcaldesas fueron enfáticos en manifestar la necesidad de modificar el Proyecto de Acto Legislativo 012 aprobado en primera vuelta en el Congreso de la República.

<sup>1</sup>IPS: Índice de Precios al Consumidor.

<sup>2</sup>ARS: Administradora de Riesgos de Salud





✓ Los alcaldes y alcaldesas hicieron claridad en que ni las transferencias ni los gobiernos locales son los responsables del déficit fiscal que afecta el país.

✓ Las partes reconocen que hay desequilibrios económicos que deben ser enfrentados, pero a la vez existen profundos desequilibrios sociales que deben ser superados. Por consiguiente, los alcaldes y alcaldesas no pueden aceptar una disminución definitiva de los recursos que hacen posible la inversión social en el país.

✓ Para los alcaldes y alcaldesas del país, el aporte que implica el Proyecto de Acto Legislativo 012, tiene como fin el coadyuvar al equilibrio macroeconómico del país, y, por consiguiente, no implica una renuncia al espíritu constitucional de 1991.

✓ Con el objeto de solucionar los desequilibrios fiscales, el Gobierno Nacional ratifica, así mismo, su compromiso de efectuar una reducción real de sus gastos y una adecuada reestructuración del Gobierno Central.

✓ Las partes celebran que el esfuerzo aquí realizado ha sido fruto de un proceso de diálogo académico y concertado sobre la base del respeto, la tolerancia y pensando responsablemente en el país.

✓ Con el objeto de suscribir el presente acuerdo, el Consejo Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, delegó esta facultad en una Comisión Especial, conformada por los señores presidente y vicepresidente de la entidad, doctores Luis Pérez G., alcalde de Medellín, y Germán Cardona G., alcalde de Manizales; por los señores alcaldes de Pasto, doctor Eduardo José Alvarado S. y Barranquilla, doctor Humberto Caiafa R., y por el director ejecutivo, doctor Gilberto Toro G.

En este contexto, los alcaldes y alcaldesas colombianos representados en el Consejo Ejecutivo, manifiestan al Gobierno Nacional representado por los señores ministro de Hacienda y Crédito público y el director del Departamento Nacional de Planeación, su apoyo al trámite del Proyecto de Acto Legislativo 012 siempre y cuando se modifique esta iniciativa en los aspectos que habrá de mencionarse y se brinden las siguientes garantías al proceso de descentralización del país:

1. Que se garantice que los recursos de transferencias durante el período de transición propuesto en el Proyecto de Acto Legislativo 012, no quedarán ligados a la inestabilidad de las crisis económicas que sufre el país. En consecuencia, las transferencias se liquidarán de acuerdo al índice de inflación causado en el año inmediatamente anterior al presupuestado más el 2% durante los

años 2002, 2003, 2004 y 2005; el 2.25% durante los años 2006, 2007 y el 2.50% durante el año 2008.

Así mismo, en dicho período de transición, en caso que el crecimiento anual del Producto Interno Bruto sea superior al 4%, la diferencia entre dicha tasa de crecimiento y el 4% se destinará a los municipios, distritos y departamentos. En caso de que en el año o años anteriores el crecimiento del PIB haya sido inferior al mínimo establecido y el crecimiento del PIB sea superior al 4% en el año corriente, la diferencia entre dicha tasa de crecimiento y el 4% que se destinará a los municipios, distritos y departamentos, compensará en primer término la caída de los años anteriores.

2. Que para la adecuada aplicación del futuro Acto Legislativo se hace imprescindible el trámite y aprobación del proyecto de ley de modificación de la Ley 60/93, que defina claramente las competencias de distritos, municipios y departamentos que permitan la cobertura y calidad de los servicios sociales y asigne los recursos que garantice el cumplimiento de sus responsabilidades, mediante fórmulas equitativas y transparentes.

3. Que los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría podrán continuar destinando para su funcionamiento recursos equivalentes a los autorizados por el parágrafo del artículo 357 de la Constitución Política de 1991.

4. Que la base sobre la cual se liquidarán las transferencias para la constitución del Sistema General de Participaciones, será la que el Gobierno Central debía calcular para las entidades territoriales durante el año 2001, de los Ingresos Corrientes de la Nación.

5. Que el Gobierno Nacional concertará en el futuro cercano con la Federación colombiana de Municipios, los criterios para la distribución y ejecución de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera -FAEP- con destino al pago de la deuda pública territorial.

6. Que debe haber coherencia entre la redacción del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la modificación a la Ley 60/93 y el Proyecto de Acto Legislativo 012, para lo cual el Gobierno Nacional se compromete a concertar sus redacciones finales con la Federación Colombiana de municipios.

7. Se considerará el acuerdo alcanzado con la Federación Colombiana de Municipios para la redacción de las modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo 012.

8. Que el Gobierno Nacional ratifica su voluntad política de contribuir al fortalecimiento de la descentralización política mediante el apoyo a la iniciativa para la ampliación del período de los mandatarios locales a cuatro

años como mecanismo de gestión, de planeación del desarrollo a largo plazo y de fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

9. Respecto al tema de Vivienda de Interés Social –VIS–, el Gobierno informó que se estaban redireccionando hacia el sector de la construcción en todo el país recursos por US\$78 millones y que adicionalmente se vienen gestionando créditos por US\$200 millones con la banca multilateral.

10. Que en aras de lograr transparencia y economía en el manejo de los proyectos, el Fondo Nacional de Regalías y la Federación Colombiana de Municipios suscribirán un convenio para garantizar la adecuada presentación de los proyectos y la información veraz y oportuna sobre el estado del trámite de los mismos.

Por iniciativa del Departamento Nacional de Planeación, la Federación Colombiana de Municipios enviará a la Comisión Nacional de Regalías la relación priorizada de proyectos viabilizados con el fin de que sean considerados para su aprobación.

11. Que el Ministerio de Hacienda propiciará un proceso de concertación con los ponentes del Proyecto de Ley 159/01 con el fin de estudiar los efectos en los ingresos que le genera a los municipios la sobretasa a la gasolina.

12. Que el Ministerio de Hacienda acordará de manera urgente con el Ministerio de Salud el monto de los recursos que le corresponde aportar al Gobierno Nacional por concepto del *pari-passu* desde 1997, para que ser girados

tan pronto las condiciones económicas lo permitan, como alternativa para ampliar la cobertura en salud.

13. Que las partes estudiarán el acceso de las comunidades a las tecnologías de información e igualmente adelantarán conjuntamente programas que coadyuven al fortalecimiento institucional de la Federación Colombiana de Municipios y de los gobiernos locales.

14. Se procederá a revisar la reglamentación de la Ley 617 de 2000, con el objetivo de flexibilizarla un poco, sin perder de vista que es necesario que se continúe con el proceso de ajuste fiscal territorial para que recobren unas finanzas públicas sólidas y estables, lo cual redundará en beneficio de los entes territoriales.

Para constancia se firma en la ciudad de Bogotá D.C., a los veinticinco (25) días del mes de abril de dos mil uno (2001).

JUAN MANUEL SANTOS C.  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

JUAN CARLOS ECHEVERRY  
Director DNP

LUIS PÉREZ GUTIÉRREZ  
Alcalde de Medellín  
Presidente FCM

GERMÁN CARDONA G.  
Alcalde de Manizales  
Vicepresidente FCM





# CONVENIO GOBIERNO-FMI

Éste fue un documento suscrito por el gobierno de Pastrana en cabeza del ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo, el 22 de diciembre de 1999. El mencionado acuerdo contiene una larga lista de 49 puntos que se convierten en compromisos de forzoso cumplimiento para el gobierno, acompañados de un cronograma legislativo que resume el contenido básico de todos los proyectos de ley presentados en el actual gobierno: ahí están, entre otras, todas las reformas tributarias, las privatizaciones, los planes de ajuste fiscal y de "racionalización" de las plantas de personal, las operaciones de salvamento a los especuladores y ladrones del capital financiero, las profundizaciones para el modelo neoliberal de la apertura económica y la globalización de la economía, las liberaciones del mercado, las provisiones para la garantía del pago de los servicios y amortizaciones de la deuda y obviamente en el punto número 20, la decisión para llevara adelante la reforma constitucional plasmada en el Acto Legislativo 012.

Este documento se convierte en prueba fehaciente de cómo la pérdida de la soberanía nacional es absoluta, de cómo nuestro país dejó hace rato de resolver sus problemas internos bajo los parámetros de autonomía e independencia y de cómo la sojuzgación y el sometimiento a los dictámenes de los poderes imperiales son el principal problema con el que las fuerzas patrióticas y democráticas tienen que lidiar en los actuales tiempos.



Santafé de Bogotá, D. C., 3 de diciembre de 1999  
Señor Michel Camdessus  
Director gerente Fondo Monetario Internacional  
Washington D.C. 20431  
Estimado señor Camdessus:

1. El memorando adjunto describe las políticas que el Gobierno de Colombia pretende seguir durante el periodo 1999-2002 y describe los objetivos específicos y las metas para el 2000. Bajo el programa económico las autoridades buscarán promover el crecimiento económico sostenible y el aumento del empleo, una inflación más baja, consolidar el progreso hacia la viabilidad externa y la reducción de la pobreza. El éxito del programa depende cru-

cialmente de la consolidación fiscal de la disciplina monetaria, de la reestructuración del sector financiero y de continuar la implementación de la agencia de reforma estructural del Gobierno.

2. Las políticas económicas de Colombia han sido objeto de diálogos continuos y cercanos con el equipo técnico y la administración del Fondo, razón por la cual el Gobierno solicita un acuerdo extendido como apoyo a su programa para el periodo de tres años hasta diciembre de 2002, en una cantidad equivalente a DEG 1.957 billones que corresponden aproximadamente a US\$ 2.700 millones.

3. El Gobierno de Colombia considera que las políticas descritas en el memorando adjunto son adecuadas para alcanzar los objetivos del programa pero tomará cualquier medida adicional que se considere apropiada para este propósito. Durante el período del acuerdo las autoridades consultarán periódicamente con el Fondo acerca de temas y medidas de política, de acuerdo con las políticas del Fondo sobre dichas consultas. La primera revisión del acuerdo extendido, que cubre la implementación del programa económico, será completada para el 30 de junio del 2000, fecha en la cual se determinarán los criterios de desempeño trimestrales para finales de septiembre y finales de diciembre del año 2000. Habrá revisiones semestrales con el Fondo en cada uno de los tres años del acuerdo.

Cordialmente

Juan Camilo Restrepo, ministro de Hacienda y Crédito Público. Miguel Urrutia Montoya, gerente general Banco de la República.

## ACUERDO EXTENDIDO DE COLOMBIA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

**Artículo 20.** El más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el acto legislativo (una enmienda constitucional) que fue presentado al Congreso en septiembre de 1999 con el propósito de mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferirán a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación. Se espera que esta reforma, que requiere de la aprobación en dos sesiones sucesivas del Congreso, sea efectiva a partir de julio de 2001 y provea ahorros fiscales del 0.4% del PIB en 2001, aumentando el 0.8% del PIB en 2002.

# DOCUMENTO CONPES 051 SOCIAL



Lo primero que llama la atención en este documento es la introducción de un nuevo concepto al cual se destina gasto: "Evaluación de la calidad del servicio educativo como un nuevo sector de inversión social objeto de la destinación de estas transferencias". Hoy sigue siendo uno de los componentes de la llamada 'Canasta educativa', con lo cual, el tema de la evaluación de calidad y de desempeño pasa a ser uno de los determinantes fundamentales para la asignación de los subsidios o para la focalización del gasto, teniendo en cuenta el principio de la eficiencia administrativa.

En segundo lugar, salta a la vista la enorme manipulación de las cifras que hace DNP con el fin de reducir las transferencias a las regiones. Veamos: si toma la sumatoria de los Ingresos Corrientes de la Nación (22.8 billones de pesos), y a eso se le aplica el 24.5% del situado y el 22% de la participación de los municipios en los ICN, nos daría que el total de las transferencias para el año 2001, sumándole el Fondo Educativo de Compensación (1.2 billones) y el Déficit (400 mil millones de pesos), debería haber sido de 12.2 billones de pesos. Sin embargo, como a la cifra base se le hacen las crecientes deducciones que se ordenan en la Ley 60 de 1993, tendencia que aún hoy sigue en el proyecto de reglamentación del Acto Legislativo, entonces, manteniendo los mismos parámetros de FEC y del déficit, el total a girar sería de 10.961 billones de pesos; pero, finalmente, como además de las deducciones de la Ley 60 de 1993, se le deducen también los llamados reaforos, es decir, las cifras giradas de más en los años anteriores, entonces la cifra a girar en el 2001 sería únicamente de 10.1 billones de pesos.

Ésta es la razón por la cual la discusión por el monto de la cifra del Sistema General de Participaciones adquirió singular importancia. Finalmente, después de un gran forcejeo en el Congreso, tal cifra quedó en 10.9 billones de pesos, con lo cual no alcanzó su tope máximo descrito en el primer escenario de esta introducción, sino que al máximo llegó hasta el segundo.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación

DISTRIBUCIÓN DEL SITUADO FISCAL Y DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN DE LA VIGENCIA 2001 Y AUTORIZACIÓN DE UN NUEVO SECTOR DE INVERSIÓN SOCIAL

DNP: Unidad de Desarrollo Territorial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud

Versión aprobada

Bogotá, D.C., agosto 28 de 2000

## INTRODUCCIÓN

El presente documento somete a consideración del Conpes para la política social, la distribución territorial y sectorial del Situado Fiscal y la distribución territorial de la participación de municipios y resguardos indígenas en los Ingresos Corrientes de la Nación -PICN-, para la vigencia 2001 (ver Cuadro 1)<sup>1</sup>, así como la aprobación de la "Evaluación de la calidad del servicio educativo" como un nuevo sector de inversión social, objeto de destinación de estas transferencias.

## I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo establecido por la Ley 60 de 1993, el nivel del Situado Fiscal para el año 2001 es de 24.5% y el de la participación municipal (PICN) de 22% de los ingresos corrientes de la Nación. Con base en lo anterior, los montos globales a distribuir, incorporados en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2001 y certificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Cuadro 1A), ascienden a \$4.910.802 millones y \$4.046.288 millones, respectivamente. Sin embargo, de la participación municipal se incorpora el 90%, equivalente a \$3.641.659 millones, para un total de \$8.552.461 millones. Esta suma global representa un incremento del 11,3% de recursos transferidos por la Na-



ción a las entidades territoriales respecto al valor programado para la vigencia 2000 (Gráficos 1 y 1A).

## Cuadro 2

### LIQUIDACIÓN TRANSFERENCIAS TERRITORIALES 2001 PROYECTO DE PRESUPUESTO (Millones de pesos)

1. INGRESOS CORRIENTES 22,818,455
2. Base de liquidación Situado Fiscal (1) 21,042,089
3. Situado Fiscal a distribuir (2 x 24.5%) (2) 4,910,802
4. Base de liquidación Participaciones Municipales (3) 19,116,832
5. Total participación (4 x 22%) (4) 4,046,288
6. Participación municipal a distribuir (5) 3,641,659

**FUENTE.** Dirección General de Presupuesto General.

(1) Corresponde a los ingresos corrientes menos los descuentos autorizados en la Ley 60/93.

(2) Corresponde al valor del Situado Fiscal descontado el reaforo negativo por menores ingresos de la vigencia 2000 por \$244,512 millones.

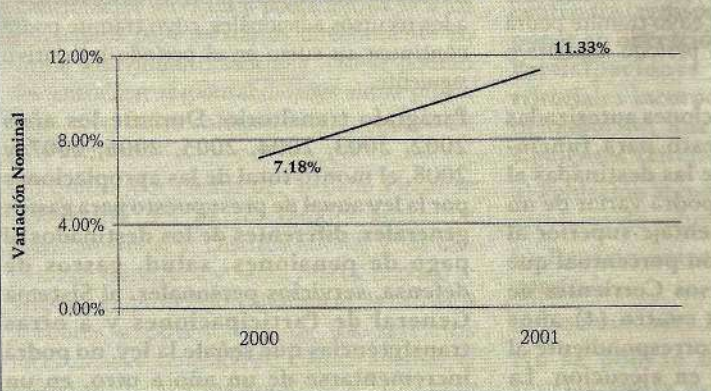
(3) Corresponde a los ingresos corrientes menos los descuentos autorizados en la Ley 60/93 y Ley 545/99.

(4) Corresponde al valor de la participación descontado el reaforo negativo por menores ingresos de la vigencia 1999 por \$159,415 millones.

(5) Corresponde al 90% del valor de la liquidación de las participaciones municipales, el cual fue incorporado en el proyecto de ley de presupuesto del año 2001.

Fuente: UDT-DNP.

**Gráfico 1**  
CRECIMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS  
DE LA LEY 60 DE 1993



Fuente: UDT-DNP. Nota: La participación en los Ingresos Corrientes de la Nación en 2000 y 2001, incluye los recursos destinados al Fondo de Pensiones Territoriales, Fonpet.

**Gráfico 1A**  
TRANSFERENCIAS LEY 60 DE 1993



**Gráfico 2**  
PARTICIPACION MUNICIPAL POR HABITANTE SEGÚN RANGO DE NBI



Fuente: Cálculos UDT-DNP.

En el caso de las participaciones municipales, se deben descontar \$331.060 millones destinados al Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales, según el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, la cual también prevé los criterios para su distribución. De esta manera, el valor a distribuir es de \$3.310.599 millones, que será girado en seis bimestres, de conformidad con el calendario de giros establecido por la Ley 60 de 1993.

## DOCUMENTOS

## Cuadro comparativo de las modificaciones introducidas al Acto Legislativo 012, entre la primera y segunda vuelta

### CONSTITUCIÓN ACTUAL

**Art. 347.** El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

### TEXTO APROBADO EN LA PRIMERA VUELTA

**Art. 347.** El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

**El monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá variar de un año a otro, en un porcentaje superior al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.**

**Parágrafo transitorio: Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes a las destinadas al pago de pensiones, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación proyectada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%). La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.**

### TEXTO DEFINITIVO

**Art. 347.** El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

**Parágrafo transitorio: Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, el monto total de las apropiaciones por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).**

**La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.**



## CONSTITUCIÓN ACTUAL

TEXTO APROBADO  
EN PRIMERA VUELTA

## TEXTO DEFINITIVO

**Art. 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el Situado Fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Los recursos del Situado Fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

El Situado Fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporará a él la retención del impuestos a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiera directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación.

La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Un quince por ciento del Situado Fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

Cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

**Art. 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales; **para efecto de los servicios y recursos de las entidades territoriales, se crea el sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.**

**Para estos efectos la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.**

**Las entidades territoriales destinarán los recursos del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales a la financiación de los servicios a su cargo, entre los cuales están el de la salud y los de educación preescolar, primaria, secundaria y media.**

**La Nación no podrá pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley establezca teniendo en cuenta el principio de concurrencia.**

**La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de participaciones de las Entidades Territoriales, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada entidad territorial, y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:**

- a) **Población atendida y por atender, en los servicios de salud y educación.**
- b) **Reparto entre la población urbana y rural.**
- c) **Comunidades indígenas.**

**No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas. En ningún caso la Nación reasumirá competencias, ni los recursos definidos en el parágrafo transitorio 1 del artículo 3 de este Acto Legislativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución política.**

**Parágrafo transitorio. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales empezará a regir en la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se apruebe la ley que regule su organización y funcionamiento; el Gobierno deberá presentar este proyecto de ley dentro del primer mes de sesiones del próximo período legislativo.**

**Art. 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los departamentos, distritos y municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios.

Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando éstos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

**Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al de la salud y los de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.**

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de éstas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a) **Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad.**
- b) **Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.**

No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser

## CONSTITUCIÓN ACTUAL

TEXTO APROBADO EN  
PRIMERA VUELTA

## TEXTO DEFINITIVO

**Art. 357.** Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva el porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco años la ley, a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

**Parágrafo.** La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el año 2002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

**Art. 357.** El monto del Sistema General de Participaciones de **los departamentos, distritos y municipios** se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los Ingresos Corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos **los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de Estados de Excepción.**

**A partir de la vigencia de este Acto Legislativo,** los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos, hasta un **quince por ciento (15%)** de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de **los departamentos, distritos y municipios,** exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

**Parágrafo transitorio 1.** El Sistema General de los departamentos, distritos y municipios tendrá como base **inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, por concepto de Situado Fiscal, participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación.**

inferior al que se transfiera a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

**Parágrafo transitorio: El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.**

**Art. 357.** El monto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los Ingresos Corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de Estados de Excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

**Parágrafo transitorio 1.** El Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de Situado Fiscal, participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con Situado Fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con





## CONSTITUCIÓN ACTUAL

Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica.

TEXTO APROBADO  
EN PRIMERA VUELTA

**Parágrafo Transitorio 2.** Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: para los años 2002 y 2003 el incremento será de 1.75%; para los años 2004 y 2005 será un aumento del 2%, y para los años del 2006 al 2008 será de 2.5%.

**Art. 4°.** Créase el Fondo de Estabilización de las Transferencias Territoriales, el cual se reglamentará por la ley.

**Art 5°.** El presente Acto Legislativo rige desde la fecha de su publicación.

## TEXTO DEFINITIVO

recursos propios, todos ellos a 1 de noviembre de 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1° de enero de 2002.

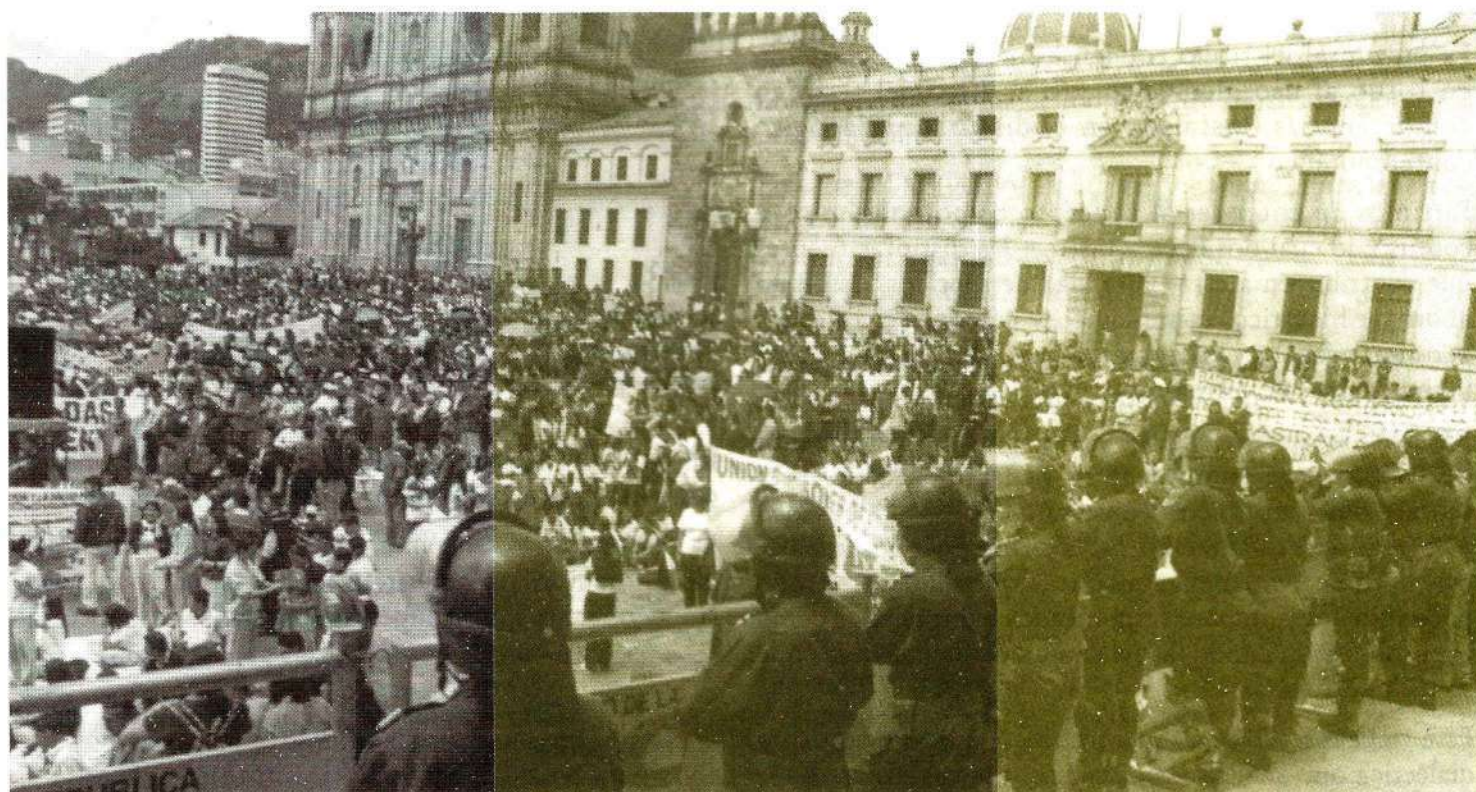
**Parágrafo transitorio 2.** Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: 2% para los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

**Parágrafo transitorio 3.** Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación destinados para el Sistema General de Participaciones será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo.

En todo caso, después del periodo de transición, el Congreso, cada cinco años a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.

Igualmente, durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

**Art. 4°.** El presente Acto Legislativo rige a partir del primero de enero del año 2002.



# ¿Sabemos de qué hablamos cuando usamos el término “competencia/s”?

## HISTORIA, SENTIDOS Y CONTEXTOS

*A esos maestros...  
que nos enseñaron que la realidad  
puede ser pensada de otras formas...*

MARÍA PAULA BACARAT Y NORA ANA GRAZIANO\*

\* Licenciadas en Ciencias de la Educación,  
Buenos Aires, Argentina

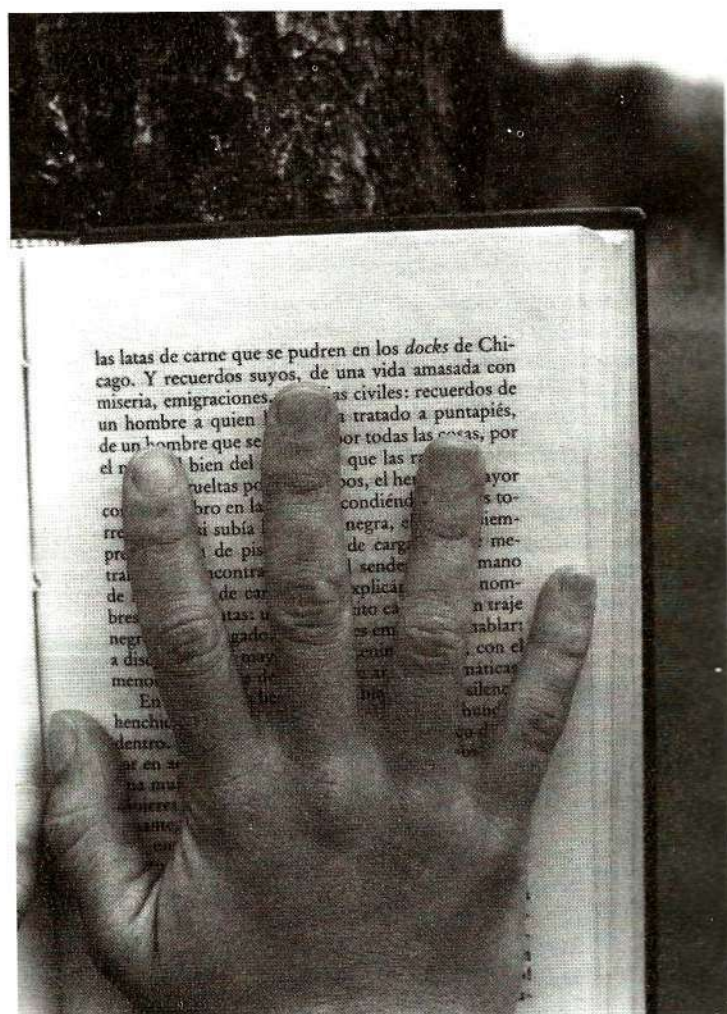
### INTRODUCCIÓN

La pregunta del título condensa nuestra preocupación en torno al uso ideológico y/o acrítico del término competencia/s, instalado en el discurso pedagógico contemporáneo.

Partimos de entender al concepto como polisémico y confuso; lo cual nos lleva a rastrear las distintas fuentes que contribuyen a esta pluralidad de sentidos, desde un abordaje histórico, etimológico y semántico, que nos permita indagar en los distintos contextos de producción y circulación del término.

Entendemos que el lenguaje no es un mero instrumento del sujeto para comunicar su pensamiento o representaciones, sino que es constitutivo de la subjetividad y la realidad misma. En tal sentido recuperamos el concepto de “violencia simbólica” que alude a “...todo poder que logra imponer significados e imponerlos como legítimos disimulando las relaciones de fuerza en las que se basa su fuerza...”<sup>1</sup>

Este trabajo se ubica en una perspectiva interpretativa y dialéctica que analiza los discursos y las prácticas desde



un enfoque crítico. Desde esta mirada, la historia y el contexto son aspectos centrales.

La reforma de los sistemas educativos en el marco de la globalización, se asienta y da lugar a un discurso “modernizante” que recupera los principios de las políticas

\* Artículo publicado originalmente por la revista *Aula Abierta*, Buenos Aires, Argentina.

<sup>1</sup> Bourdieu P, Passeron, J., *La reproducción*, Fontanamara, 1996, p. 25.



para la formación de recursos humanos de los años 60 y 70. Este discurso articula las ideas de “equidad”, “ciudadanía”, “calidad”, “innovación”, “competitividad”, “eficiencia” y “eficacia” con relación a las cuales el concepto de “competencia” cobra sentido. En nuestro país, dicho proceso se materializa fundamentalmente en los lineamientos contenidos en la Ley Federal de Educación y posteriores documentos de implementación. Los cambios curriculares son la puerta de entrada de este concepto en las instituciones y prácticas pedagógicas, a través de los CBC, así como los textos y circulares que llegan a las escuelas.

## 1. ALGUNOS SUPUESTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

“Cuando decimos: ‘es complejo’, con la palabra ‘complejo’ no estamos dando una explicación sino que señalamos una dificultad para explicar ...En el fondo quisiéramos evitar la complejidad, nos gustaría tener ideas simples, leyes simples, para explicar lo que ocurre alrededor nuestro y en nosotros. Pero como estas fórmulas simples son cada vez más insuficientes estamos confrontados al desafío de la complejidad”.<sup>2</sup>

Siguiendo a Édgar Morin, nos gustaría decir que el concepto de *competencia/s* es un claro aporte a la comprensión y orientación de las prácticas educativas, pero no podemos, ya que lejos de serlo, se constituye en uno de los nudos teóricos problemáticos de la actual reforma.

La complejidad, como posición epistemológica, nos permite entender las dificultades para arribar a una definición exhaustiva del término como así también para hacer prescripciones sobre su utilización. El desafío que enfrentamos es el de abandonar el terreno seguro de las ilusiones de certeza y meternos en el incierto pero apasionante mundo de lo problemático y contradictorio.

Este tipo de pensamiento supone un esfuerzo de apertura crítica que pueda cuestionar “lo claro” y “lo simple” de las fórmulas pedagógicas y a la vez reconocer opciones.

Complejizar la relación con lo real y su vinculación con la acción son a nuestro entender, los pilares de una racionalidad crítica que transforma las condiciones de

existencia en campo de experiencias posibles. En términos de Zemelman, no se trata de dar cuenta de la realidad “objetiva”, sino de la lógica de relaciones conceptuales que nos permita entenderla como “objetivación”, como construcción que resulta de los esfuerzos hu-

manos por construirla en un contexto histórico que nos determina. La historicidad como lógica de descubrimiento supone entender el producto más el proceso sin perder de vista la potencialidad de lo posible, «...por eso la historia es una construcción que conjuga realidad y compromiso».<sup>3</sup>

## 2. AFLUENTES QUE APORTAN A LA POLISEMIA

### Análisis histórico-epistemológico

Abrirnos a la multiplicidad de sentidos del término *competencia/s* nos permite superar concepciones naturalistas de los objetivos culturales, entendiéndolos como construcciones histórico-sociales. En relación al lenguaje, Saussure define como principio lingüístico la “arbitrariedad del vínculo” entre el significante y el significado, señalando a su vez que la lengua aparece siempre como una herencia de la época precedente, que limita las posibilidades individuales de sustituciones de un significante por otro.

En español los verbos *competere* y *competir* provienen de un mismo verbo latino: *competere*, que significa “ir una cosa al encuentro de otra, encontrarse, coincidir” (Corominas, 1987). A partir del siglo XV *competere* adquiere el significado de “pertener a”, “incumbir”, que da lugar al sustantivo **competencia** y al adjetivo **competente**, que indica aquello “apto o adecuado”. También es usado a partir del mismo siglo como “pugnar con”, “rivalizar con”, “contender”, lo cual da origen a los sustantivos **competición**, **competencia**, **competidor**, **competitividad** y al adjetivo **competitivo** (Corominas, 1987).

<sup>2</sup> Morin, E., “Epistemología de la complejidad”, en: *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Paidós.

<sup>3</sup> Zemelman, *Los horizontes de la razón II. Historia y necesidad de utopía*, El Colegio de México, 1992.

Por otra parte, desde el siglo XVIII en el ámbito jurídico se comienza a utilizar **competencia** para aludir a la atribución legítima de un juez o de otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto.<sup>4</sup> Asimismo, en la biología se ha utilizado el término para referirse a la rivalidad por los medios de conservación de la vida tales como alimento, vivienda, pareja.

La evolución histórica del sustantivo "competencia" en el idioma español, nos aporta un primer acercamiento a la pluralidad de sentidos del término. *"Se trata, pues, de un concepto polisémico, tan polivalente como sugerente. En el discurso funciona como un concepto proteico, acomodándose al discernimiento y a los propósitos de la audiencia en un momento dado. Ahí radica su talón de Aquiles"*<sup>5</sup>. En nuestra visión, esta misma cualidad se constituye, simultáneamente, en su fortaleza, ya que le otorga la potencialidad de utilización en contextos o ámbitos diversos sin que se lo cuestione. El expositor utiliza el significante pensando en un significado determinado, en tanto la audiencia puede realizar otra traducción.

Algunos contextos de producción y circulación. La apuesta a las calificaciones desde la perspectiva del CEREQ<sup>6</sup>

Tradicionalmente, en el mundo laboral se ha hablado de calificaciones profesionales para referirse a la capacidad de desempeñar un conjunto de tareas complejas e interdependientes relacionadas con un oficio o campo ocupacional. Originalmente los sistemas de calificaciones profesionales se basaban en las disposiciones del gobierno central o en las provenientes de otros, los actores sociales (cámaras de comercio, sindicatos, asociaciones profesionales). Las calificaciones servían de base para salarios y negociaciones colectivas y eran medidas por el diploma y la antigüedad. Las habilidades y conocimientos condensados en una calificación conformaban un espacio definido que se resumía en el tiempo de formación necesario para desempeñar una determinada ocupación y en el tipo de decisiones autónomas que se debían estar preparando para tomar en ella.

La postura dentro de la sociología del trabajo que critica este enfoque, argumenta que la rigidez de su encuadre no se adapta a los cambios en la organización del trabajo propios del contexto de globalización económica.<sup>7</sup> Se propone como alternativa un modelo basado en "competencias", definidas como un conjunto de saberes puestos en juego por los trabajadores para resolver situaciones concretas de trabajo. Estas se sitúan a mitad de camino entre los saberes y las habilidades, son inseparables de la acción pero exigen a la vez conocimiento. Son un conjunto de propiedades inestables que deben someterse a prueba. Exigen

colaboración entre el mundo de la educación y el del trabajo.

### La psicolingüística: la perspectiva de Chomsky

La teoría chomskyana de la adquisición del lenguaje descansa sobre los conceptos de **competence** y **perforance**. Los aspectos relativos a la comunicación y concreción del lenguaje corresponden al terreno de la **perforance**, mientras que la **competence** alude siempre a hablantes ideales, capaces de un lenguaje formal acorde a las reglas de la gramática.

Esta concepción, de fuertes bases racionalistas-innatistas, sostiene que la adquisición de la estructura sintáctica del lenguaje es completamente independiente del conocimiento del mundo o de la interacción del sujeto con él.

El sujeto es entendido como una **gramática universal**, como un **núcleo fijo e innato** que hace posible el desarrollo de cualquier lenguaje y sólo uno. *"...Es útil pensar en la facultad lingüística, la facultad numérica y otras, como órganos mentales, análogos al corazón, al sistema visual o al sistema de planeamiento y coordinación motora"*<sup>8</sup>.

Para A. Riviere (1987),<sup>9</sup> el innatismo de Chomsky no es accesorio, sino una exigencia del modelo explicativo, en el sentido de que las posibilidades de desarrollo se hallan restringidas al terreno de la actuación pero no modifican la competencia que define al sujeto como tal, que se haya predeterminada genéticamente. En esta inmutabilidad del sujeto con respecto a la experiencia, se manifiesta con toda su fuerza el núcleo duro de las tradiciones de base racionalista.

<sup>4</sup> Se otorgaba el nombre de juez de competencia a los miembros de la junta de este nombre encargada de decidir las "competencias suscitadas entre diversos jueces entre jurisdicciones", *Diccionario etimológico*, pp. 1.148.

<sup>5</sup> Lévy-Leboyer, C., *Gestión de las competencias*, Barcelona, Ed. Gestión 2000, 1996, p. 10.

<sup>6</sup> Centro de Estudios e Investigaciones sobre Calificaciones, Institución del Estado Nacional Francés.

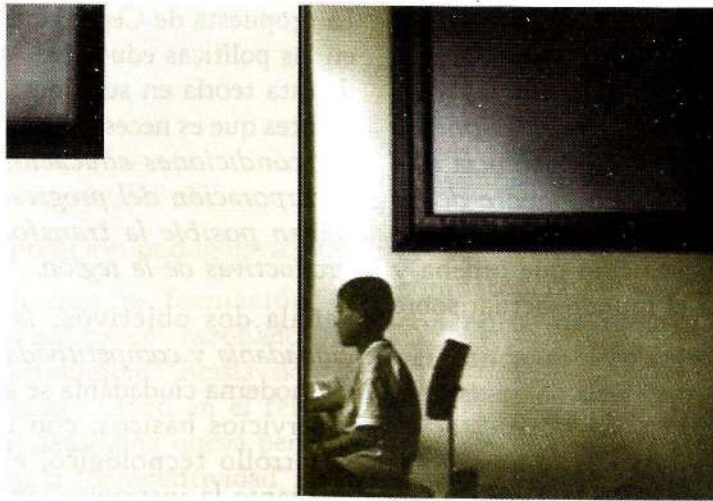
<sup>7</sup> Se señalan como características centrales de esta transformación: especialización flexible que demanda trabajadores polivalentes, producción automatizada que requiere mayores niveles de abstracción y manejo de maquinaria muy costosa, flexibilidad laboral que promueve el desempeño alternativo en varias ocupaciones y la rotación frecuente de lugares de trabajo, crecimiento del sector informal con variedad de ocupaciones y grados de calificación.

<sup>8</sup> Chomsky, N., *op. cit.*, 1983, p. 47.

<sup>9</sup> Riviere, A., *El sujeto de la psicología cognitiva*, Alianza Pedagógica, 1987.



Al igual que el análisis histórico-etimológico, los sentidos dados a la/s competencia/s en los dos contextos de producción abordados en este punto, nos aportan distintas miradas teórico-disciplinares sobre la constitución del sujeto individual y social. Cada una de estas concepciones suponen a su vez definiciones epistemológicas, políticas e ideológicas que abren un debate necesario, el cual lejos de simplificar la cuestión, la complejiza.



rollo cualitativo y cuantitativo de la producción y circulación de información a la vez que se constituye en un nuevo parámetro de segmentación social en términos de acceso material y simbólico a las nuevas tecnologías. La crisis de la modernidad da lugar a una amplia gama de cuestionamientos de tipo epistemológico y ético, que incluye posiciones límite que van desde el conservadurismo

más reaccionario hasta el relativismo posmoderno más extremo.

Las *reformas de los sistemas educativos* se inscriben en estos procesos de cambio y no pueden ser pensadas, como no lo fueron en su génesis, como construcciones aisladas o independientes de las esferas económica, política y sociocultural.

Como señala A. Birgin: *“Se trata de un mundo con fronteras permeables, intercomunicado, interdependiente y a la vez fragmentado. En la economía global, el conocimiento y la información aparecen como recursos fundamentales, de allí la centralidad que se le otorga a la educación”*.<sup>10</sup>

A partir de la década de los años 80 se genera un intenso debate sobre la necesidad de redefinición de los sistemas de enseñanza con respecto a sus distintas dimensiones:

*Estructural*: niveles de enseñanza (años, nomenclatura y articulación), extensión de la obligatoriedad, etc.

*Administrativa*: descentralización, transferencia de servicios y niveles, distribución de recursos, participación de la sociedad civil, relevamiento, sistematización y centralización de la información, etc.

*Curricular*: sistemas nacionales de evaluación/acreditación y diseño curricular, que introducen una serie de cambios tanto en los supuestos etimológicos del currículo (concepción y tipos de contenidos), como en los contenidos mismos.

Estos cambios no pueden ser pensados en términos de neutralidad, ya que a nuestro entender, todo proceso de reforma expresa una propuesta política de distintos sectores sociales que pugnan entre sí con intereses diversos

### 3. LAS COMPETENCIAS EN EL DISCURSO PEDAGÓGICO CONTEMPORÁNEO

Las reformas educativas en el contexto de globalización

Asistimos a cambios profundos en distintos ámbitos:

En lo *económico*, la crisis del modelo de acumulación fordista-taylorista ha dado lugar a una reestructuración de la economía mundial que se caracteriza por una globalización financiera creciente, la desregulación de los mercados y los servicios y una reconversión productiva que introduce alteraciones en la organización del trabajo y la inserción en el mercado laboral.

En lo *político*, la crisis de los Estados nacionales ha dado origen a reconceptualizaciones en torno a nociones modernas tales como “ciudadanía”, “Estado”, “nación”, “igualdad”, “derecho”, etc., dando lugar a nuevas definiciones geográfico-territoriales y relaciones de pertenencia que se expresan en la convivencia entre los llamados “ciudadanos del mundo” con manifestaciones de profundo corte regional o local. En este escenario, asistimos a la expansión de las políticas neoliberales surgidas como respuesta ante la crisis del Estado de bienestar y el quiebre de la bipolaridad representada por la caída del muro de Berlín.

En lo *sociocultural*, estamos inmersos en un proceso de exclusión creciente de amplias capas de la sociedad del acceso a servicios básicos tales como salud, vivienda, trabajo y educación. En tal sentido, las consecuencias de la desocupación generan aumento de los índices de violencia, discriminación y quiebre de las redes de solidaridad al interior del tejido social. Así mismo, el impacto de la revolución tecnológica produce un desa-

<sup>10</sup> Birgin, A., “Nuevas y viejas tensiones en el trabajo docente”, Serie Documentos e Informes de Investigación N° 187, Flacso, 1995, p. 4.

y contradictorios expresando relaciones de poder y hegemonía. Al decir de Thomas Popkewitz: *"El discurso de la reforma crea una movilización de las predisposiciones por las que determinadas relaciones y problemas quedan excluidos, ya que su existencia está más allá de las posibilidades del orden vigente de las cosas"*.<sup>11</sup> Así, la retórica de la reforma no sólo transmite información sobre prácticas nuevas sino que ordena y regula cómo se debe contemplar el mundo, actuar sobre él, sentirse y hablar de él.

### Los ecos del pasado: reedición de algunos postulados...

Dentro del discurso educativo contemporáneo adquiere importancia el concepto de *desarrollo*, que fuera central en los modelos y teorías de los años 60 y 70. El mismo suponía entonces:

□ La existencia de países desarrollados (EE.UU., principalmente) y países en vías de desarrollo (América Latina en nuestro caso), siendo los primeros el modelo a seguir. Se requería a su vez de los países que ya lo habían alcanzado, la asistencia técnica y económica para lograrlo (Alianza para el Progreso).

□ Que el progreso tecnológico generaba en forma automática progreso social y mejores condiciones de vida. El rol estratégico de la educación se orientaba a la formación de recursos humanos que lo hicieran posible.

□ Que el *sistema educativo* debía ser funcional a los requerimientos del mercado laboral produciendo los recursos humanos requeridos para sus exigencias diferenciadas (obreros, sectores de servicio, sectores gerenciales). Esto se lograba a través de una racionalización técnica del servicio educativo (planificación, ejecución, evaluación) que permitiera niveles de eficiencia óptimos para el cumplimiento de este rol.

□ Una concepción de "sistema social" (Parsons, T., 1959) en términos de orden, armonía y equilibrio que era preciso mantener, a través de la adaptación de los individuos al mismo.

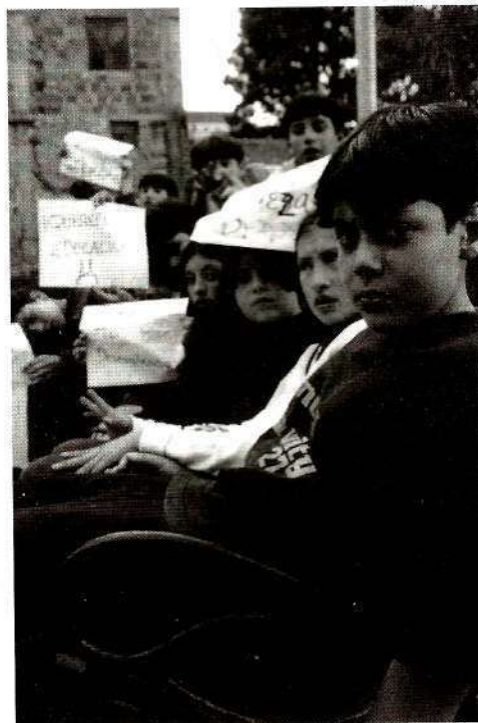
La propuesta de Cepal-Unesco (1992), de fuerte impacto en las políticas educativas, recupera conceptos centrales de esta teoría en sus lineamientos para América Latina. Plantea que es necesario en los próximos diez años, *"crear las condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región..."*<sup>12</sup>

Señala dos objetivos: *la formación de la moderna ciudadanía y competitividad internacional de los países*. La moderna ciudadanía se articula con el acceso a bienes y servicios básicos, con una fuerte dependencia del desarrollo tecnológico, el cual sólo se puede lograr mediante la incorporación masiva de "nuevas técnicas de comunicación e información".<sup>13</sup> La participación ciudadana se articula con la "competitividad" en términos de necesidad.

Para J. C. Tedesco esta mayor dependencia de la inversión educativa con respecto a los requerimientos del desempeño productivo estaría compensada por el hecho de que las competencias requeridas en el terreno económico tienden a ser las mismas que se requieren para el desempeño ciudadano. La inversión social en educación se justificaría solamente si la *calidad* de la formación se corresponde con los motivos de la inversión.

El *progreso técnico* aparece como la variable que permite enfrentar simultáneamente el problema del crecimiento y la equidad social y requiere de acciones sistemáticas en el campo educativo, entre otros.

La relación ciudadanía/competitividad combina la igualdad formal relativa a la esfera pública (ciudadanía) con la desigualdad relativa a la inserción en el mundo laboral o económico correspondiente a la esfera privada (competitividad), produciendo una suerte de "igualdad entre desiguales" consecuente con la indeterminación de lo político y lo económico (Hilert, E., 1994).



<sup>11</sup> Popkewitz, T., *Sociología política de las reformas educativas*, Ed. Morata, Madrid, 1990, p. 17.

<sup>12</sup> Cepal-Unesco, *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Cap. V, 1992.

<sup>13</sup> Cepal-Unesco, *op. cit.*, p. 130.



## EL CASO ARGENTINO

### Las competencias como orientación pedagógica

Distintos autores señalan que la formación de competencias alude a un “saber hacer” razonado que permita hacer frente a la “incertidumbre” (Braslavsky, C., 1993)<sup>14</sup> de un mundo cambiante tanto en el terreno político como social y laboral desde una nueva perspectiva de “progreso” signado por la “competitividad” de la sociedad globalizada.

En relación a esto la misma autora define al sujeto del desarrollo de América Latina en los umbrales del siglo XXI como “un ciudadano-trabajador competente”,<sup>15</sup> proponiendo para tal fin la construcción de propuestas curriculares e instituciones centradas en la formación de competencias.

Tomando a Oskar Negt (1985), pedagogo alemán especialista en temas de trabajo y educación, Braslavsky considera cuatro ámbitos de competencias para los trabajadores del siglo XXI que son también válidos para las dimensiones ciudadana, afectiva, tecnológica, ecológica y socio-histórica. A ellos debería agregarse, según la autora, la comunicacional.

### SABERES VS COMPETENCIAS...

Hacia fines de los 80 se fue construyendo un consenso en América Latina que proponía que una educación de calidad era aquella que ofrecía a los jóvenes y niños el acceso a saberes *significativos* (vinculados a lo vivencial y a lo social), *válidos* (conexión con la realidad) y *confiables* (conexión con el grado de desarrollo de las respectivas áreas del conocimiento).

A partir de los 90 esta concepción es desplazada en discurso pedagógico hegemónico por la de competencias, alegando que los cambios cualitativos y cuantitativos en el terreno de la información demandan capacidades ligadas al acceso y procesamiento dinámico de la misma.

Se señalan en tal sentido las siguientes diferencias:

#### Saberes

Menos estables, imposible actualización en los diseños curriculares al ritmo de su transformación. No más un punto de llegada, sino ingrediente indispensable en la construcción de competencias.

Se entrelazan conceptos, información y procedimientos, pero autonomía de los valores: tanto internos como externos a los sujetos.

## Competencias

Más o menos estables. Por definición, atributos de los sujetos.

Estos cambios conceptuales plantean el debate en torno a distintas cuestiones. Por un lado, introducen el aspecto económico-laboral como rasgo central en la definición del sujeto educativo. Por otro, la formación centrada en competencias se asienta en el uso indistinto de los conceptos de información y saber/conocimiento, generando un desplazamiento de sentidos que merecería un debate de tipo gnoseológico.

### La Ley Federal de Educación y los Contenidos Básicos Curriculares –CBC–

En la Ley Federal de Educación N° 24.195/93 sancionada el 14/4/1993, el término competencia/s está ausente en los capítulos, artículos o incisos relativos a contenidos u orientaciones generales de la reforma. En el artículo 56, por ejemplo, se establece que los cambios curriculares son atribución del CFC y E.<sup>16</sup>

En los CBC para el *Nivel Inicial* y la *Educación General Básica* aprobados en 1994<sup>17</sup> se establece que “...se acordaron las **competencias básicas para el sistema educativo** en sus niveles *Inicial, Primario y Medio*”.<sup>18</sup>

En las distintas introducciones a las asignaturas (lengua, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y tecnología), se utiliza el término *competencias* aludiendo indistintamente a “contenidos”, “conocimientos”, “habilidades formales, (procesamiento de información) o “habilidades comunicativas”, sin explicitar el sentido preciso o contexto de producción teórico-disciplinar correspondiente en cada caso. De esta manera, entendemos que se anticipa la existencia de un destinatario

<sup>14</sup> Braslavsky, Cecilia, *¿Para qué sirve la escuela?* (Daniel Filmus, comp.), Tesis Grupo Editorial, 1993.

<sup>15</sup> Braslavsky, Cecilia, “Aportes para el fortalecimiento del componente educativo del Mercosur con especial referencia a la educación general”, Flacso.

<sup>16</sup> El Consejo Federal de Cultura y Educación “...tiene las funciones establecidas por las normas de su constitución y cumplirá además las siguientes: a) Concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles...; c) Acordar los comienzos básicos comunes de la formación profesional docente...”, Ley Federal de Educación N° 24.195/93, art. 56.

<sup>17</sup> XXII Asamblea Extraordinaria del CFCyE del 29/11/1994 por Resolución 39/94 – Recomendación N° 26/92 del CFCyE.

<sup>18</sup> CBC para la Educación General Básica, 2ª edición, 1995, p. 11. El subrayado es nuestro.



que maneja códigos comunes que incluyen esta definición de sentido, cuya orientación es en el documento, de corte didáctico-pedagógico. Es llamativa la no mención del término en las introducciones a la educación artística y la educación física, como así también la ausencia de explicación del por qué de dicha excepción dentro de las orientaciones curriculares generales.

Los CBC para la formación del **polimodal** fueron aprobados en 1997<sup>19</sup>, en la caracterización del nivel y sus funciones se hace referencia a *“...un tipo de formación que desarrolle y fortalezca en todos/as los estudiantes un mismo núcleo de competencias fundamentales, que les permita actuar y aprender en los diversos ámbitos de desempeño, enfrentando situaciones complejas, cambiantes e inciertas con responsabilidad, espíritu crítico y solvencia práctica”*.<sup>20</sup>

Los CBC para la formación docente, fueron aprobados en 1996<sup>21</sup>. En el encuadre general se hace referencia al *“desempeño profesional del rol docente como una alternativa de intervención pedagógica mediante el diseño, la puesta en práctica, la evaluación y la reelaboración de estrategias para la formación de competencias, en sujetos específicos en contextos determinados a través del dominio de contenidos (conocimientos, procedimientos y actitudes)”*.<sup>22</sup> Es interesante destacar que en ninguno de los seis bloques que constituyen estos contenidos: mediación pedagógica, currículo, institución escolar, sistema educativo y contenidos (procedimentales generales y actitudinales generales), las competencias son mencionadas como contenido a enseñar, pertinente en la formación de los nuevos docentes que se supone deberán enseñarlas.

Esta breve revisión de los documentos fundamentales de la reforma curricular nos lleva a pensar sobre sus consecuencias en las prácticas cotidianas en las escuelas. En primer lugar tomamos nota de una evidente simplificación conceptual si comparamos esta formulación con las conceptualizaciones antes señaladas en el apartado 3. En segundo lugar, la lectura de los mismos nos sugiere preguntas relativas al campo de la psicología del aprendizaje, tales como *si las competencias se desarrollan, se forman o se adquieren*, ya que en los textos coexisten diferentes formulaciones:

*“La ley especifica el desarrollo de las competencias de la expresión y la comunicación en estos términos: seleccionar y utilizar, en diferentes contextos, lenguajes, símbolos, códigos verbales y no verbales, como base de la organización*

*lógica de las ideas y de la expresión de los sentimientos.”*<sup>23</sup>

*“...es necesario resolver de qué manera el aprendizaje de saberes sistematizados por esas y otras disciplinas contribuyen a formar una competencia científica básica que puede denominarse alfabetización científica”*.<sup>24</sup>

*“...la Ley Federal de Educación, que formula, entre los objetivos a alcanzar por la EGB, el de la adquisición y el dominio instrumental de un conjunto de saberes considerados socialmente significativos, entre los que se encuentra la adquisición de competencias para el trabajo y la tecnología”*.<sup>25</sup>

“Desarrollo, formación y adquisición” suponen diferentes posturas gnoseológicas al tiempo que remiten a distintas concepciones de aprendizaje, de relación pedagógica y de función de la educación, coherentes con las mismas.

Intentando clarificar los términos, recurrimos al diccionario<sup>26</sup>, donde encontramos que:

**Desarrollar:** (*des + arrollar*). Descubrir [lo que está arrollado], deshacer [un rollo].

2 Hacer pasar [una cosa del orden físico, intelectual o moral] por una serie de estados sucesivos, cada uno de los cuales es más perfecto o más complejo que el anterior: - *al niño*; - *la industria*; - *el entendimiento*.

<sup>19</sup> XXX Asamblea Extraordinaria del 25/2/97 por Resolución N° 57/97.

<sup>20</sup> CBC para el Nivel Polimodal, edición 1997.

<sup>21</sup> XXVII Asamblea Extraordinaria del CFCyE del 10/9/1996 por Resolución N° 53/96. Resolución N° 32/93 del CFCyE.

<sup>22</sup> CBC para la formación docente de grado, 1ª edición, 1997, p. 25.

<sup>23</sup> CBC para la Ed. General Básica, 2ª edición, 1995, pp. 25-26. También se utiliza en p. 214.

<sup>24</sup> CBC para la Educación General Básica, 2ª edición, 1995, p. 111.

<sup>25</sup> CBC para la Educación General Básica, 2ª edición, 1995, p. 213.

<sup>26</sup> Enciclopedia Microsoft Encarta 99. VOX – Diccionario General de la Lengua Española, Barcelona, 1997. Reservados todos los derechos.





**Formar:** Hacer [algo] dándole la forma que le es propia. Lo cual refiere a la existencia de una forma *a priori*.

4 Criar, educar, adiestrar: - *a los niños con el buen ejemplo; - un autor su estilo*. Desarrollarse una persona en lo físico o en lo moral.

5 Mil. Poner en orden: - *el escuadrón en columna, por compañías*.

**Adquirir:** Ganar, conseguir, empezar a poseer [algo]. Que a diferencia de las anteriores se orienta a la posesión de algo nuevo e inexistente.

A las cuestiones señaladas en los apartados 1 y 2, relativas a los sentidos y usos diferenciados del término, el discurso pedagógico de la reforma le agrega la falta de definiciones tanto conceptuales como contextuales sobre la utilización del concepto "competencia/s".

### La materialización en las prácticas educativas

A la falta de precisiones conceptuales observadas en el punto anterior, se agrega una indefinición mayor en las materias de difusión que llegan a las escuelas. Se pasa de los "eslóganes" que definen a las competencias como "saber ser, saber hacer", a generalidades que refieren a "...capacidades complejas que se ponen de manifiesto ante la necesidad de afrontar diversas situaciones de la vida humana, ya sean de índole personal o social".<sup>27</sup>

En otros documentos, las competencias, lejos de responder a sofisticados requerimientos para el dominio de las nuevas tecnologías, se reducen a operaciones básicas para el uso de artefactos sencillos.

"En la realidad cotidiana, tanto urbana como rural, es cada vez más importante dominar nuevas competencias para poder utilizar sin inconvenientes los instrumentos de uso diario. Hombres y mujeres, en sus hogares o en sus trabajos, tienen que saber manejar entre otros:

*"la telefonía celular; la digitalización de máquinas y herramientas, desde un reloj a un televisor o lavarropas, hasta el comando de un tractor; las máquinas expendedoras de boletos, gaseosas u otros productos; las terminales de computación para el acceso a la información bancaria y cajeros automáticos; las máquinas registradoras con múltiples opciones..."*<sup>28</sup>

El debate medular sobre las orientaciones educativas realizado en ámbitos académicos o ministeriales, poco tiene que ver con estas versiones simplificadas que "bajan" a las escuelas. Esta situación, lejos de romper con el viejo paradigma de "la tecnología educativa" que escindía el pensar del hacer, vuelve a desplazar al docente al rol instrumental de una práctica decidida por otros.

La lucha al interior del "campo"<sup>29</sup> educativo, expresa con toda su fuerza nuevas configuraciones en las cuales el lugar del docente permanece sujeto a la racionalidad que otros ejercen sobre su práctica, contribuyendo a su creciente enajenación.

### ALGUNAS REFLEXIONES FINALES...

*"...la palabra 'competencias' aparece en estos tiempos como una varita mágica que soluciona los problemas y cuestionamientos que el cambio tecnológico y la globalización han impuesto a las antiguas maneras de vincular las calificaciones con la formación profesional"*<sup>30</sup>

Volviendo a la definición de Morin, nos gustaría conformarnos con la ilusión de simpleza, pero resulta inútil frente a los desafíos que nos requiere la formación. La ruptura con las viejas tradiciones supone cuestionar lo dado como evidente o inmutable.

La pretendida "funcionalidad" de la *educación para la formación de "recursos humanos"* propio de las políticas desarrollistas, ya fue cuestionada oportunamente y en un escenario más propicio que el actual. El fracaso de las promesas emancipatorias del *optimismo pedagógico* de los 60-70 se constituyó en el motor de la producción teórica de las corrientes críticas en sus distintas vertientes, lo cual nos lleva a reflexionar sobre el sentido "ideológico" de la reedición de este discurso en las actuales condiciones de marginación y exclusión social creciente.

En el contexto de desempleo, se podría pensar que conceptos tales como *empleabilidad, competitividad e incertidumbre* adquieren un sentido más "simbólico" que efectivo en términos de posibilidades de inserción en el mundo laboral. *La educación ya no es garantía contra la*

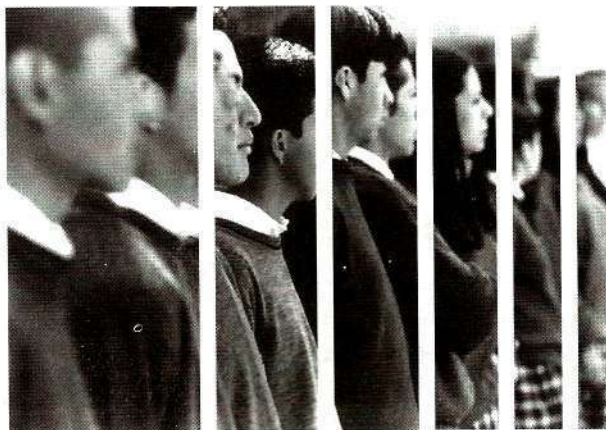
<sup>27</sup> Módulo I de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, M. De C. y E. De la nación, 1994, p. 3.

<sup>28</sup> Los contenidos de la educación, cuaderno 3. La transformación del sistema educativo. Ministerio de Cultura y Educación de la nación.

<sup>29</sup> "(...) espacios estructurados de posiciones (o de funciones) en donde las propiedades dependen de su posición en esos espacios y que pueden ser analizados independientemente de las características de sus ocupantes (en parte determinada por ellas). (...) se sabe que en todo campo se encontrará una lucha, en la cual es necesario, en cada caso, buscar las formas específicas adoptadas entre el recién llegado que pretende vencer los obstáculos y ganar su derecho para entrar y el que ya domina que busca la manera de defender el monopolio y excluir cualquier forma de intrusión". Bourdieu, P., "Algunas propiedades de los campos", mimeo, 1998.

<sup>30</sup> Gallart, M.A. y Jacinto, C., "Competencias laborales: un tema clave en la articulación educación-trabajo", en: *Boletín Educación y Trabajo*, año 6, N° 2, p. 13.

*falta de trabajo*, señala un titular del diario *El Clarín*<sup>31</sup> al referirse al aumento de la desocupación en un 20% por encima del promedio general, entre personas con secundaria completa y universitaria incompleta, e indica a su vez que el 70% de los desocupados de capital revisten esta condición. La tasa de crecimiento más baja se registra en el segmento correspondiente a personas *“sin instrucción y con primaria incompleta”*. *“De este modo los problemas de empleo, en el actual contexto, no obedecen exclusivamente a problemas de calificación de la fuerza laboral. Y ahora tampoco a la escasez de la demanda de trabajo sino al achique de las actividades productivas. En otras palabras, la falla no está en la gente sino en la economía”*.<sup>32</sup>



La lógica inversa, centrada en el sujeto y sus competencias, desplaza la marginación y la injusticia del ámbito social al plano del infortunio individual o natural de las *“leyes del mercado”* en el cual aleatoriamente le toca perder. Es en tal sentido que retomamos el concepto de *“violencia simbólica”*, aludiendo a esta naturalización de los procesos culturales y sociales que ocultan las relaciones de poder que operan a su interior.

El cambio de cualificación a *competencias* opera también un desplazamiento importante en el terreno de la negociación y la representación de los trabajadores, ya que significa el abandono de categorías, nomenclatura y prescripciones de carácter colectivo para centrarse en atributos profesionales encarnados en trabajadores individualizados por sus saberes y experiencias. Esto profundiza la fragmentación, generando mecanismos de *“competencia”* (en el claro sentido de contender) entre los trabajadores al interior de las empresas. Más que un juego de palabras, ambos sentidos nos alertan sobre cualquier pretensión de simpleza.

Si consideramos el contexto de producción del mercado laboral como un elemento importante en la orientación de las competencias, se plantean algunas cuestiones para el debate.

En primer lugar, la discusión sobre *quién define la orientación curricular de la escuela*, y con ello a qué concepción de sujeto nos referimos... ¿Coincidimos con orientar la educación hacia la formación de un *“ciudadano trabajador competente”*, o por el contrario, pretendemos una subjetividad más plural, dentro de la cual el trabajo sea uno más de los rasgos, pero no el central para su definición?

Por otra parte, la definición de *“moderna ciudadanía”* (Cepal) o de *“ciudadano productivo”* (Bravslavsky), nos plantea el problema de la indeterminación de los ámbitos político y económico. Tadesco señala que la escuela ejerció una función política en la construcción del sistema educativo y el Estado moderno al socializar en los principios de la nacionalidad y la ciudadanía. La crisis del

proyecto universalista expresada en la tensión inclusión/exclusión a lo largo de su historia, puso al desnudo que *“la nación”* no nos incluía a todos de igual manera.

El concepto de *moderna ciudadanía* al que se refiere Cepal (1992) en el marco del contexto de la globalización, no sólo no supera la desigualdad, sino que le da proyección internacional, ya que unifica a los marginados en su exclusión y a aquellos que logren transformarse en ciudadanos del mundo.

Pablo Gentili señala que una de las operaciones discursivas más importantes que realiza el neoliberalismo es la desarticulación del concepto de *derecho* en el sentido dado por el modelo de Estado de bienestar, para instalar a través del *no derecho* el acceso individual y selectivo a los bienes de mercado que se configuran en esta operación.

*“... la educación se transforma (sólo para las minorías) en un tipo específico de propiedad; lo que supone: derecho a poseerla materialmente, derecho a usarla o disfrutarla, derecho a excluir a otros de su uso y disfrute; derecho de venderla o alienarla en el mercado y derecho a poseerla en tanto factor generador de ingresos”*.<sup>33</sup>

Seguramente este trabajo no aporta nuevos conceptos que permitan darle nombre al tipo de trabajo significativo que buscamos generar con nuestra práctica, seguro no redefine al sujeto reflexivo y crítico que pretendemos formar, y seguramente no nos hace más sabias frente al desafío de la formación. Pero sabiendo todo eso preferimos pensar el problema y abrirlo al pensamiento colectivo, que aceptar recetas que a nuestro entender nos alejan, más que acercarnos, a los objetivos antes mencionados. Tómense estas reflexiones como una invitación, como un borrador, para seguir trabajando.

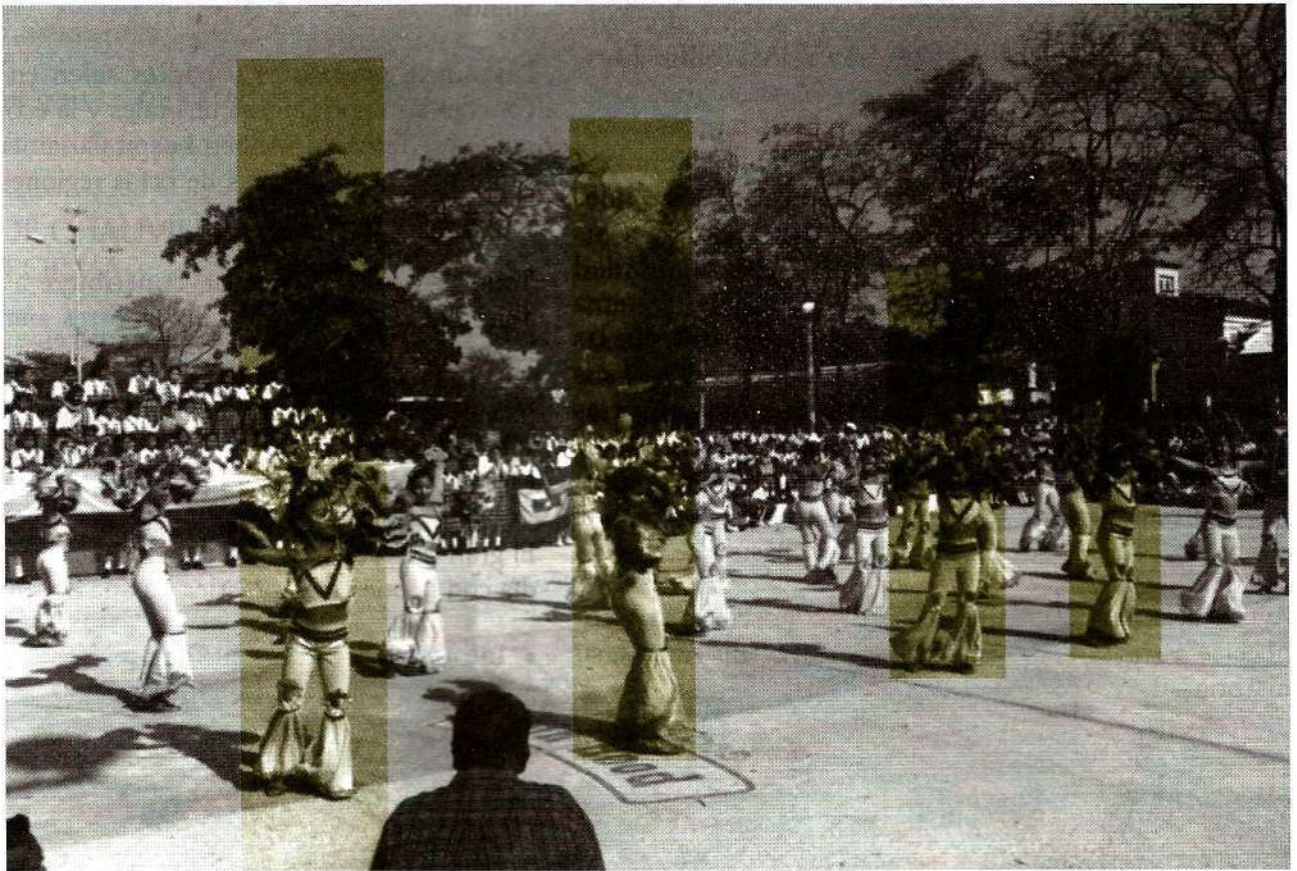
<sup>31</sup> Diario *El Clarín*, 16/7/99, p. 20.

<sup>32</sup> Diario *El Clarín*, 16/7/99, p. 20.

<sup>33</sup> Gentili, P., *Proyecto neoconservador y crisis educativa*, Centro Editor de América Latina, 1994, p. 13.



# El Helena de Chauvin: Un colegio público sobresaliente



Comparsa del colegio Helena de Chauvin

Como un símbolo de mejor porvenir para los habitantes del suroriente de Barranquilla, el colegio técnico comercial Helena de Chauvin, se alza en medio de las modestas viviendas del tradicional y alegre barrio Las Nieves. Allí, desarrollando una fructífera labor de equipo, la comunidad educativa entera se empeña coti-dianamente en el logro de los objetivos y los fines del plantel. Un deseo permanente de renovación y mucho compromiso con su profesión se nota en el equipo docente liderado por Javier Ramos, el rector.

## UNA VISIÓN COMPARTIDA POR TODOS

El logro de una visión compartida por todos y, constantemente revisada, puede ser el secreto de la consolidación exitosa de este proyecto colectivo. En él trabajan 35 docentes y estudian 1.200 alumnas. Los trabajadores administrativos y de servicios generales también están involucrados. Y los padres de familia tienen una fuerte presencia tanto en la gestión directiva como en los diversos proyectos. La planta física está compuesta

de 20 aulas de clases regulares. Cuenta también con tres salones de informática, dos laboratorios, una biblioteca, enfermería, teatro, polideportivo.

La comunidad pareciera tener una conciencia muy clara de la misión: "propender por la formación integral de las estudiantes, entregando al servicio de la sociedad personas mejor estructuradas, capacitadas intelectualmente, acorde con innovaciones en tecnología para su desempeño eficaz como secretarias, con sentido de lo ético, formadas en valores humanos y capaces para liderar procesos de cambio en la comunidad".

"Me siento orgullosa de estudiar en este colegio, al que sólo le falta espacio para todo lo que tiene. Los proyectos que tenemos son muy buenos. Especialmente la orquesta, que se luce y pone a bailar a todo el mundo", dice Andrea Martínez, del grado 10".

## UN PROYECTO ABIERTO A LA COMUNIDAD

El Helena de Chauvin comprende que sus puertas deben permanecer abiertas para dar y recibir de la comunidad local, nacional e internacional. Tiene firmados convenios de cooperación para mejorar la formación de sus estudiantes con el Sena, el MEN, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Nacional, Programa Red, y con el sector empresarial de la ciudad, para que las estudiantes puedan practicar y poner en juego sus conocimientos; organiza proyectos comunes con otras instituciones del sector para buscar el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del barrio o para mejorar mutuamente los procesos pedagógicos, como el celebrado con el Centro de Educación Básica 165.

Ayuda a la comunidad del barrio a conocerse y a reconocerse a través del proyecto: "Mi barrio, mi gente ...su historia".



Orquesta del colegio Helena de Chauvin; fomenta e interpreta la música caribeña y colombiana a través de ritmos propios de la región.

La orquesta, conformada por 12 niñas, lleva alegría y esparcimiento a la población y, a la vez recoge sus creaciones musicales llevándolas a escenarios propios y ajenos.

Las niñas, profesores y padres salen en excursiones a conocer las expresiones culturales y la economía de otras regiones. También reciben hospitalariamente la visita de profesores y estudiantes de otras regiones del país y del extranjero.

Todo esto, dice el rector, contribuye a forjar mentes abiertas, dispuestas a recibir aportes ajenos y a ofrecer los propios.

## UN PROYECTO HECHO DE MUCHOS OTROS

El gran proyecto del Helena de Chauvin se nutre día tras día con la puesta en práctica de una docena de proyectos:

- Informática, lectoescritura e inglés con estudiantes de quinto grado del CEB No. 165.
- Diseño, elaboración y desarrollo del módulo de inglés para quinto grado del CEB No. 165.
- Escuela de padres y autoformación de líderes.
- Restauración de valores a nivel de convivencia.
- Proyecto de autoformación docente.
- Lectura y producción escrita de textos.

Con lujo de detalles el colegio fue bien representado por las alumnas de 10º y 11º grados en las dos últimas versiones de Exprociencia Juvenil, realizadas en Bogotá el pasado y el presente año.



- Tiempo para leer y escribir.
- Tiempo para la reflexión.
- Proyectos de educación estética: diseño y elaboración de murales, orquesta estudiantil, grupo de flauta, rescate de rondas infantiles, encuentro de porras y revistas gimnásticas.
- Participación y negociación.
- Fortalecimiento de la modalidad comercial (convenio MEN-Sena).
- Creación de ambientes escolares.
- Fortalecimiento del departamento de orientación y apoyo
- Tutoría a las estudiantes.
- “Mi barrio, mi gente... su historia”.



Con frecuencia semestral el colegio edita su periódico *El Helenista*, en formato tabloide, con portada a color y agradable diagramación.

### EL HELENA DE CHAUVIN SE COMUNICA, FORMA E INFORMA

Con una frecuencia semestral el colegio edita su periódico *El Helenista* en un formato tabloide, con portada a color y agradable diagramación. La edición de diciembre de 2001 dedica su editorial a los conflictos escolares resaltando la importancia de la negociación en la construcción de las relaciones duraderas en un marco de convivencia y

armonía. En sus páginas interiores, la sección *Mi barrio, mi gente... su historia*, hace una semblanza: “El gallo giro”, originaria del sector y una de las más tradicionales de los carnavales de Barranquilla. La autora del reportaje, alumna del grado 10º, hace hablar al fundador de las comparsas, al viejo Bernardo Guzmán Medina, quien recuerda los inicios de la comparsa en la década de los setenta. Las demás secciones registran interesantes noticias, entre las que sobresalen, la entrevista a Walter Scotth, Premio Nobel de literatura, la visita de docentes chilenas al colegio, la despedida de la promoción 2000, el lanzamiento de la nueva generación de computadores Apple, el comentario sobre el costo de la vida, de la alumna Yerlins de la Cruz, y el viaje del rector a España para recibir un curso de formación, ganado por concurso.



## AGENDA EDUCATIVA

# Tercer Congreso Mundial de la Educación

Con el lema EDUCAR EN UNA ECONOMÍA GLOBAL, se llevó a cabo el Tercer Congreso Mundial de la Internacional de la Educación del 25 al 29 de julio del presente año en Jontiem, Tailandia.

Este importante evento se realizó con la asistencia de 1.132 delegados de los 1.155 inscritos en representación de los 24 millones de maestros y trabajadores de la educación afiliados en los 155 países y territorios. Por Colombia asistieron Gloria Inés Ramírez, presidente de FECODE, y Rafael Cuello, secretario de Asuntos Internacionales.

Alrededor del lema y tema central que identificó al congreso, se trabajaron tres importantes subtemas para la vida y desarrollo de las actividades de la IE y sus organizaciones filiales: *La coparticipación para alcanzar la educación para todos y todas*, *La educación y las nuevas tecnologías* y *El impacto de la globalización sobre los derechos y condiciones de empleo del personal docente y de apoyo a la educación*.

El congreso plantea que donde se den las condiciones, los sindicatos docentes deben de manera propositiva emplazar a los gobiernos y los ministerios de Educación, para que respondan ante la sociedad y el conjunto de la comunidad educativa por el desarrollo de una educación de calidad para todos/as. En este sentido, se debe trabajar la solución de preguntas-problemas como las siguientes:

¿Cómo se pueden usar eficazmente los recursos asignados para la educación pública?

¿Cómo se pueden reducir los gastos administrativos?

¿Cómo podemos mejorar la calidad de la educación?

¿Cómo luchar contra la corrupción?

¿Cómo podemos evitar que se impongan sistemas educativos discriminatorios?

¿Cómo se puede mejorar el diálogo entre los padres de familia y los educadores?

¿Qué papel pueden jugar los sindicatos de docentes en este contexto?

¿Cómo concertar las reformas educativas con los actores de la educación y sus gremios?

¿Cómo organizar planes y proyectos de capacitación para el magisterio?

Igualmente, se señaló que la educación debe continuar siendo una responsabilidad del Estado, y en este contexto de profundas mutaciones, los gobiernos nacionales e internacionales tienen que asumir nuevas responsabilidades. Estos gobiernos deben trabajar por:

– Garantizar el control, la regulación y la financiación de los sistemas educativos.

– Garantizar la calidad de los contenidos y de los *softwares* educativos.

– Preservar las identidades culturales, garantizar excepciones en la aplicación de las leyes sobre el *copyright* a favor de la educación y de la formación.

– Garantizar la acreditación y el reconocimiento de las certificaciones y garantizar la propiedad intelectual y las libertades pedagógicas para el personal de la educación y los investigadores.

– En fin, poner la tecnología al servicio de la distribución equitativa de los saberes y desarrollar las competencias tecnológicas de todos los docentes.



En cuanto al tema central del congreso, *El impacto de la globalización sobre los derechos y las condiciones de empleo del personal docente y de apoyo a la educación*, la IE considera que los sindicatos docentes tienen posibilidades de influir en estos cambios. Ese es nuestro desafío. Los sindicatos deben estar preparados para observar qué cambios son necesarios en la educación, admitir las debilidades que existen y proponer soluciones que puedan mejorar el sistema de educación pública. Los sindicatos deben ser proactivos en su enfoque de las oportunidades existentes, pero al mismo tiempo no deben nunca ser vistos como defensores de lo indefendible. En este contexto, se debe:

- Demandar el pleno respeto de los derechos sindicales para todo el personal de la educación tal como está garantizado en los instrumentos internacionales de los derechos humanos.
- Promover nuevos patrones de organización en la educación que fortalezcan la condición del personal educativo y brinden mayor satisfacción en el trabajo.
- Negociar los servicios de apoyo necesarios que permitan ofrecer una educación de calidad.
- Acoger la tecnología y hacer de su uso una herramienta que ayude en el proceso de aprendizaje.
- Insistir en que la fuerza laboral necesita más y mejor capacitación que asegure la existencia de docentes altamente calificados.
- Demandar el aumento constante de los niveles de participación en la toma de decisiones en todos los niveles de la educación.
- Desafiar la andanada de tareas administrativas trasladadas a los educadores/as y asegurar que haya tiempo disponible para una preparación que fomente la innovación.



– Asegurar que el resultado de lo que se propone sea visto como una mejoría para el sistema y no para la preservación del *statu quo*.

– Insistir para que los salarios, beneficios y carga de trabajo del personal docente sean tales que puedan cumplir con las responsabilidades que se les han encomendado.

La de lo anterior puede que parezca inicialmente nebulosa, pero queda claro que todos los aspectos mencionados no pueden ser enfrentados por los/as docentes individualmente. Sin embargo, es posible desafiar la ortodoxia prevaleciente mediante la organización colectiva.

El debilitamiento de las organizaciones sindicales en el sector de la educación es esencial para el éxito del proyecto de comercializar y convertir a la educación en una mercancía. Por eso es hoy más que nunca necesaria la existencia de sindicatos docentes enérgicos, representativos y participativos. La tarea es pues, trabajar para mantener la condición de la profesión docente y sus condiciones de empleo, requerimos estar bien organizados para defender nuestros derechos frente a los ataques. En efecto, se debe concluir que el objetivo principal, el tradicional de un sindicato, no tendría éxito si no va ligado a una campaña más amplia de defensa del concepto de la educación como un derecho humano, como servicio público y como núcleo del desarrollo cívico. Hay entonces que hacer alianzas, incluyendo a los padres, alrededor de este principio básico.

La tarea de los/as educadores/as es combatir el concepto actual de globalización con una visión que reconozca y celebre las diferencias culturales pero también las relaciones entre individuos y países en todo el mundo. La meta debe ser un internacionalismo basado en los derechos humanos, orientado hacia la gente y fundamentado en la ayuda mutua y la solidaridad.

Así mismo, el tercer congreso de la IE ratifica que no debemos permitir que tengan éxito los intentos que acompañan a la globalización de disminuir los derechos de quienes trabajan en la educación. El congreso también invita a la IE y sus organizaciones afiliadas a hacer campañas para que la educación, la salud y los servicios públicos en general queden excluidos del ámbito del Acuerdo general sobre el comercio de servicios de la OMC (AGCS).

RAFAEL CUELLO RAMÍREZ, Secretario de Asuntos Internacionales.

Bogotá, 17 de septiembre de 2001.

# CARTELERA

El Movimiento Pedagógico impulsado por FECODE desde hace casi 20 años continúa dando muestras de gran vigor. A continuación reseñamos algunos eventos que reflejan su dinámica.



\*En Belalcázar Paéz, Cauca, se realizará del 8 al 14 de octubre la SEMANA PEDAGOGICA CULTURAL Y DEPORTIVA, con la participación de setecientos docentes. Habrá conferencias, talleres seminarios. Coordina esta actividad la profesora Norma Constanza Quevedo Pérez.



\*La Asociación de Rectores y Coordinadores oficiales del Tolima ARTOCOL invita al XIV Congreso Departamental de la Docencia directiva del Tolima, a realizarse en el hotel Los Pijaos de El Guamo, los días 3, 4 y 5 de octubre de 2001. Informes en el telefax 2683604, Ibagué.



\**Restando violencia, sumando sonrisas y multiplicando saberes*, es el título del TERCER ENCUENTRO DE EDUCACION PREESCOLAR DE LA REGION DEL ARIARI, que se llevará a cabo en el municipio de Granada, Meta los días 5 y 6 de octubre. Informes en el telefax 582414, Granada.

\*El V Foro Educativo Departamental de Bolívar se realizó en Cartagena del 26 al 28 de septiembre, bajo la coordinación de la Secretaría de Educación Departamental y la Gobernación. El tema central fue: "Calidad y cobertura, reto para la productividad y competitividad". Cabe destacar que la Secretaría de Educación de Bolívar en aras de la formación de sus docentes, adquirió el año pasado 1.500 suscripciones de la revista *Educación y Cultura*.



\*La Asociación de Directores del Núcleo convoca a sus afiliados al XVI Encuentro Nacional de Directores de Núcleos de Desarrollo Educativo. El evento será en Cartagena del 7 al 12 de octubre.



\*Congreso Educativo Binacional del 24 al 27 de octubre. Se realizará en Cúcuta con la asistencia de educadores venezolanos y colombianos. Se tratará la problemática común referida a políticas educativas, renovación curricular, educación superior e integración educativa y cultural. Informes: Tel. 5751875, Cúcuta.



\*La Fundación Descubrir convoca a un encuentro humanista bajo el lema: DESARROLLO PERSONAL Y SOCIAL. Fecha: noviembre 8, 9 y 10. Informes: Tel. 2955358, Bogotá.

## Adpostal



*Llegamos a todo el mundo!*

**CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR  
A COLOMBIA Y AL MUNDO**

*ÉSTOS SON NUESTROS SERVICIOS:*

SERVICIO DE CORREO NORMAL  
CORREO INTERNACIONAL  
CORREO PROMOCIONAL  
CORREO CERTIFICADO  
RESPUESTA PAGADA  
POST EXPRESS  
ENCOMIENDAS  
FILATELIA  
CORRA  
FAX

LE ATENDEMOS EN LOS TELÉFONOS  
**2438851 - 3410304 - 3415534  
980015503**



## Libros y Reseñas

### *Cómo desarrollar competencias investigativas en educación*

Muñoz, José Federman;  
Munévar, Raúl A. y Quintero  
C., Josefina.

#### ***Cómo desarrollar competencias investigativas en educación.***

Colección Aula Abierta.  
Cooperativa Editorial  
Magisterio. Bogotá, 2001,  
264 págs.

Los conceptos y procesos expuestos en este libro son producto del estudio y reflexión de los autores a partir de la experiencia en educación básica y universitaria. El trabajo docente compartido como profesores de investigación, como diseñadores de proyectos y como asesores de programas de formación de educadores y áreas afines, han permitido percibir algunas necesidades relacionadas con la investigación en los diferentes enfoques, metodologías y diseños. Cursos, seminarios y talleres de investigación educativa, asesoría de trabajos en pregrado y postgrado y el recorrido por instituciones escolares urbanas y rurales, son elementos suficientes para dar cuenta de las expectativas, fortalezas y debilidades manifiestas en los estudiantes cuando se enfrentan al aprendizaje de la investigación.

Este libro está orientado a profesionales que forman y enseñan en los diferentes niveles y modalidades del

sistema educativo colombiano. Las temáticas se estructuran con el fin de desarrollar las competencias investigativas necesarias para interpretar, argumentar y proponer alternativas a la problemática que caracteriza el aula y la escuela. Una breve enumeración de las cuestiones aquí tratadas es el mejor testimonio de estos propósitos:

- \* Significado de la investigación en la formación de educadores
- \* Paradigmas epistemológicos con sus respectivos enfoques cuantitativos y cualitativos
- \* Procesos de investigación y sus diseños
- \* Competencias para preguntar
- \* Competencias observacionales
- \* Competencias analíticas
- \* Competencias escriturales

Algunas temáticas son novedosas porque apenas están entrando al campo educativo colombiano. Por ejemplo, investigación-acción, acción-investigación curricular, análisis de contenido, teoría fundada en los datos, teoría crítica de la enseñanza, etnografía, entre otras. La novedad radica en su aplicabilidad al campo pedagógico mediante casos reales tomados de los ambientes educativos con el fin de:

- \* Propiciar ambientes de aprendizaje para desarrollar

competencias investigativas (observar, preguntar, registrar, interpretar, argumentar, describir contextos y escribir textos) a partir de la experiencia pedagógica tanto de los educadores en proceso de formación como de los ya experimentados.

\* Desarrollar habilidades para aplicar los conceptos básicos, los métodos y las técnicas de la investigación educativa en las situaciones cotidianas de la vida escolar, ubicándolos en un paradigma epistemológico.

\* Comprender el significado, la importancia y las implicaciones de la investigación educativa en la práctica pedagógica del educador en proceso de formación.

\* Proponer soluciones a los problemas detectados, utilizando los conceptos y los métodos de investigación, sean éstos explicativos, interpretativos o críticos.

El libro responde a necesidades prioritarias detectadas por los educadores colombianos:

- La necesidad de formar un nuevo maestro capaz de hacer de la educación una práctica social de calidad.

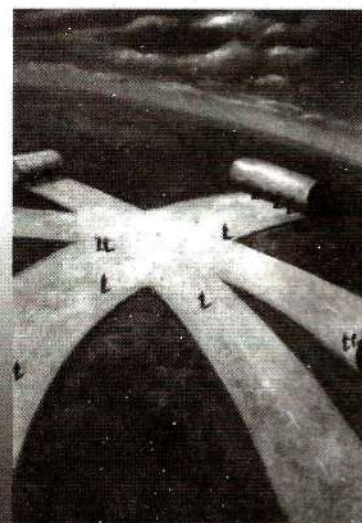
- La necesidad de desarrollar investigación educativa para producir teoría pedagógica desde la práctica.

- La falta de comunidades académicas para pensar la educación por la vía del descubrimiento, la indagación, la reflexión, la acción, la escritura de saber pedagógico y la crítica.

- La formación científica de talentos en el campo de la investigación, para que desde la educación básica inicien una motivación temprana sin tener que esperar hasta los tardíos niveles del postgrado.

- La urgencia de impulsar innovaciones educativas y convertir la escuela en foro de

## **CÓMO DESARROLLAR COMPETENCIAS INVESTIGATIVAS EN EDUCACIÓN**



JOSÉ FEDERMAN MUÑOZ GIBALDO  
JOSEFINA QUINTERO CORDO  
RAÚL ANGELES MUNÉVAR ESPINA



la cultura, en eje de desarrollo social y en espacio privilegiado para la confrontación de saberes.

- Las instituciones formadoras requieren recurso humano cualificado en las diferentes áreas curriculares para satisfacer las necesidades, orientar las reformas y enfrentar la problemática educativa.

- La utopía de intervenir la compleja realidad educativa, sin la cual no es posible el progreso de los pueblos.

Las características conaturales de la acción educativa facilitan el perfeccionamiento de competencias investigativas para identificar problemas, observar, registrar e interpretar información, reflexionar, experimentar, planear, evaluar y

escribir. Es necesario identificar temas y problemas surgidos de la práctica pedagógica cotidiana del maestro; elegir grupos, personas y casos portadores de temas propios de la cultura escolar. La permanencia del educador en los colegios le permite planear reiterativos trabajos de campo, tomar notas, elaborar registros y diarios a partir de la observación

directa y participativa, realizar entrevistas cualitativas, elaborar historias de vida, utilizar métodos interactivos, integrar el área de enseñanza al Proyecto Educativo Institucional-PEI, acceder a documentos y archivos, analizar la información y escribirla como saber pedagógico.

MAURICIO CONTRERAS HERNÁNDEZ

## De la Escuela Nueva al constructivismo

De Zubiría, Julián.

### *De la Escuela Nueva al constructivismo.*

Colección Aula Abierta.  
Cooperativa Editorial  
Magisterio. Bogotá, 2001,  
244 págs.

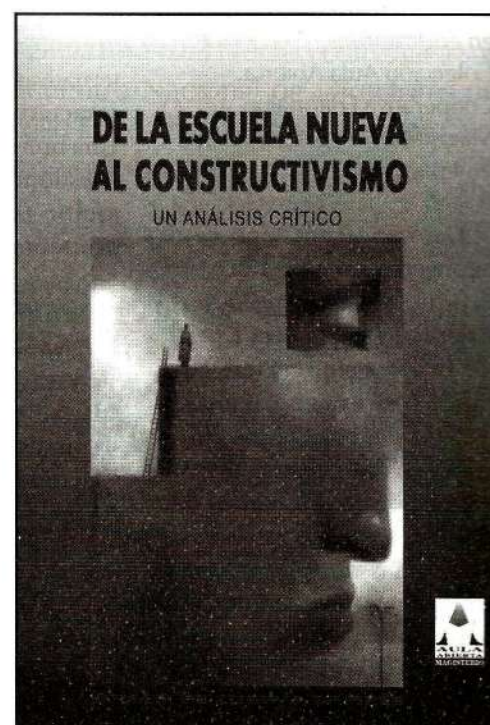
De un tiempo a esta parte, se ha asumido de manera sistemática y fundamentada en algunos casos y de manera acrítica e irresponsable en otros, el llamado «constructivismo», como enfoque pedagógico en instituciones educativas del ámbito nacional e internacional.

Esta irrupción de un término y de una práctica que aún resultan ambiguas ha generado el debate en torno a su significado, sus alcances, su especificidad como teoría o como método y, sobretudo, sus implicaciones políticas tanto a nivel de los docentes en el aula como de las propuestas de reforma a la Ley General de Educación, planteadas por el gobierno de Pastrana.

En este marco se ubica el nuevo libro del profesor e investigador Julián de Zubiría: *De la Escuela Nueva al constructivismo*, publicado por la Cooperativa Editorial Magis-

terio. Contextualizado en lo que él denomina, siguiendo a Toffler, la «naciente sociedad del conocimiento», en la que destaca la influencia de la globalización y los cambios paradigmáticos a nivel del desarrollo de la economía, así como los retos que la educación debe asumir en dicha sociedad, el libro desarrolla un análisis crítico de las llamadas vanguardias pedagógicas, caracterizando como tal a la Escuela Nueva, el activismo y el constructivismo.

En un juicioso análisis, el autor examina los principios pedagógicos, los aportes y, de manera pertinente, señala las limitaciones que cada uno de esos modelos o escuelas (si es que lo son) presentan en su intento por construir el sistema educativo que prepare y eduque, de manera competente, los ciudadanos que requiere la sociedad del conocimiento.



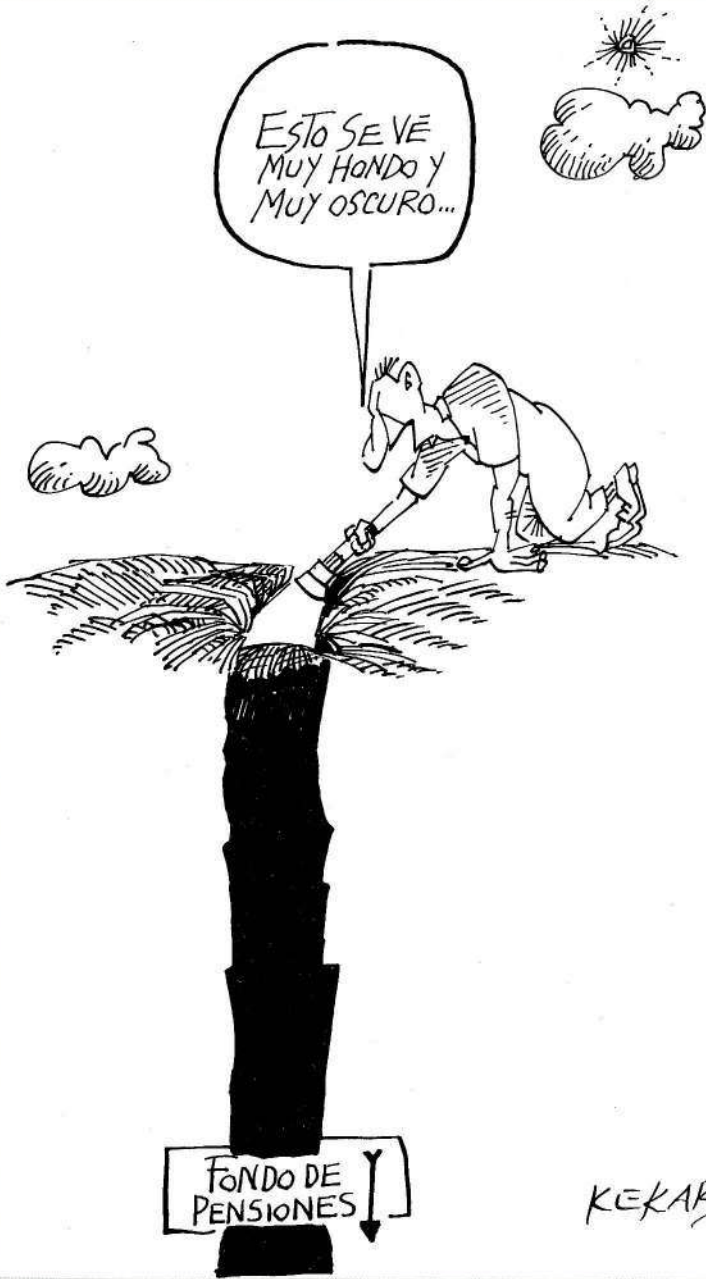
Consideramos que esta reflexión es un aporte fundamental para un debate que ha sido planteado desde hace ya cierto tiempo y desde distintas orillas. Más aún, si tenemos en cuenta que su autor lidera uno de los proyectos educativos más sólidos y coherentes como es el Instituto Alberto Merani, hoy por hoy ampliamente reconocido en toda Latinoamérica.

Ponemos, pues, a disposición de toda la comunidad académica educativa, este material, cuya lectura y discusión

ha de generar nuevos planteamientos y aportes en la búsqueda colectiva de una mejor educación para las generaciones de relevo en Colombia y el continente.

MAURICIO CONTRERAS HERNÁNDEZ





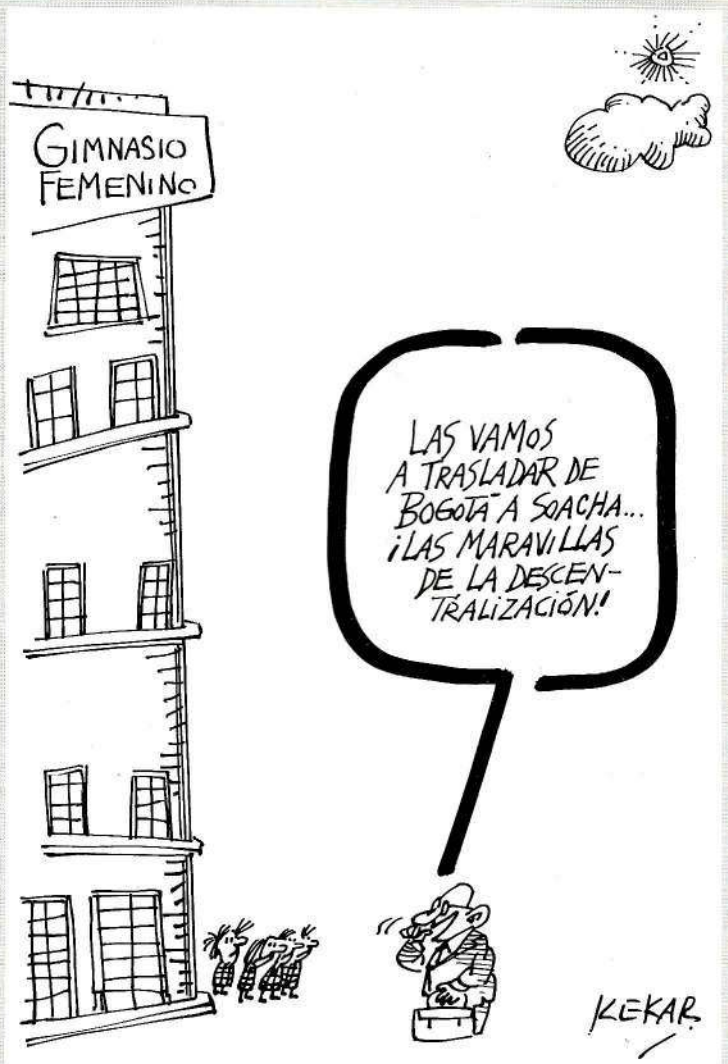
KEKAR



KEKAR



KEKAR



KEKAR

Nueva colección

# Colección Seminarium

Dirigido por los doctores Mario Díaz Villa y Nelson López Jiménez  
Los temas actuales de la Educación al más alto nivel científico

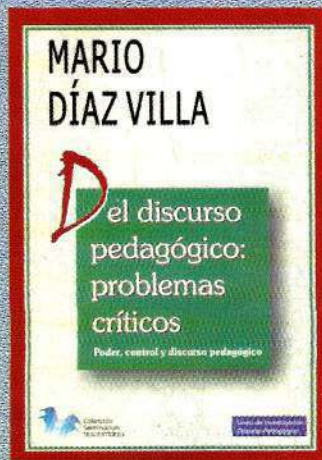
## Títulos publicados:

LÍNEA  
DE  
INVESTIGACIÓN:  
CURRÍCULO



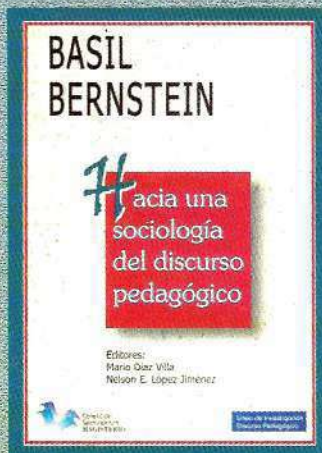
El modelo curricular expuesto en este libro se centra en el aprendizaje y supone debilitar procesos de transmisión y de instrucción vigentes.

LÍNEA  
DE  
INVESTIGACIÓN:  
DISCURSO  
PEDAGÓGICO



Los planteamientos de este libro aproximan al lector a los principios que constituyen una orientación conceptual sobre la pedagogía inspirada en los desarrollos teóricos de Bernstein.

LÍNEA  
DE  
INVESTIGACIÓN:  
DISCURSO  
PEDAGÓGICO



En este texto el lector encontrará una reconceptualización de los problemas del discurso, la diferencia y la identidad que cruzan los contextos pedagógicos y los sistemas institucionales.

COOPERATIVA EDITORIAL MAGISTERIO



Solicítelos en las principales librerías del país, a nuestros distribuidores, o en nuestra librería:

CRA. 30 No. 40A-52 TELS.: 269 21 26 - 269 22 21 - 269 79 82 e-mail:  
[coopera2@latino.net.co](mailto:coopera2@latino.net.co)

Visite  
nuestra  
librería

