



UNIVERSIDAD PEDAGOGICA
NACIONAL
Educadora de educadores

Las Finanzas de la Universidad Pública en Colombia: Un Asunto Neoinstitucional. Caso Universidad Pedagógica Nacional 2000 - 2012

Helda Bibiana Mateus Casallas

Universidad Pedagógica Nacional
Departamento de Postgrados
Facultad de Educación
Bogotá, Colombia
2016

**Las Finanzas de la Universidad Pública en Colombia: Un Asunto
Neoinstitucional. Caso Universidad Pedagógica Nacional
2000 - 2012**

Helda Bibiana Mateus Casallas

Tesis presentada como requisito para optar al título de:
Magister en Educación

Director:
Óliver Mora Toscano Ph.D.

Universidad Pedagógica Nacional
Departamento de Postgrados
Facultad de Educación
Bogotá, Colombia
2016

Dedicatoria

A Mi Miguel Amado y a toda cosa buena y hermosa que hay en el mundo, para que todos podamos por medio de la educación, llegar ser y hacer lo que queramos, lo que nos gusta y desarrollar nuestros talentos, para poder ser felices a medida que construimos... fin último de la existencia.

Agradecimientos

A Miguel por la protección. A Juan Pablo por la motivación. A Jorge y Helda por la existencia. A Carola por la nobleza. A Nelson por la razón. A Oliver por la orientación.

Prefacio

Volví a la UPN en el año 2012, después de 12 años de ausencia, volví con la emoción y la expectativa de iniciar la maestría en educación y poder combinar de la mejor manera los conocimientos adquiridos en mi vida profesional como administradora pública y mi pasión empírica por la pedagogía y la educación, el buen hijo vuelve a casa y así lo hice, ya que tuve que dejarla en el año 2001 por motivos ajenos a mi voluntad. Sin embargo, a medida que empecé a integrarme al ambiente universitario, me ví obligada a hacer duras comparaciones entre lo que era la universidad en mi época de estudiante de pregrado y la manera preocupante en la que la percibí a mi regreso.

Así nació la inquietud y volví a caminar nuevamente por la UPN, a recorrer los mismos lugares que en antaño recorría, ahora la preocupación se vuelve evidente: la universidad ha decaído y comencé a compararla con mis recuerdos de hace más de una década.

Recuerdo mi sentir al recorrer por primera vez la universidad hace años, los pasillos amplios, luminosos, las pinturas de esperanza en los salones, las zonas verdes que aunque pocas, eran agradables, el árbol en donde me sentaba durante los torneos de baloncesto organizados por bienestar, el restaurante al cual casi todos mis compañeros y Yo teníamos derecho y en donde desayunábamos, almorzábamos y cenábamos a menos de \$ 400... Y es que nos gustaba estar en la universidad todo el día porque nos ofrecía muchas oportunidades, podíamos organizar nuestro horario para meternos a hacer yoga en el salón de los espejos, a veces ir a nadar o quedarnos en electivas interesantes cuyos horarios podían ir perfectamente hasta las 10 de la noche; y nada que decir de las increíbles salidas de campo, los encuentros pedagógicos, congresos, seminarios y todo tipo de eventos académicos a los que podíamos ir como ponentes o asistentes y por medio de los cuales pude conocer medio país, participar en la expedición pedagógica nacional y comenzar a hacer un trabajo etnográfico que me permite hoy tener una visión amplia de Colombia desde los colombianos y sus regiones. Este tipo de experiencias nos llenaban de motivos, nos enriquecían y nos hacían mejores ciudadanos, mejores maestros y mejores seres humanos.

Es que hacíamos parte de la universidad y la universidad de nosotros, la vivíamos, la queríamos, aprovechábamos todos los espacios que nos brindaba y podíamos ya en nuestro ejercicio profesional, reintegrar a la sociedad todo lo que se nos había brindado en el pregrado.

En el 2012 cuando volví a entrar a la universidad, por una puerta que tumbó la policía en la calle 73 para no tener que preocuparse la próxima vez al querer meter la tanqueta, inevitablemente comparé y desdeñé del detrimento evidente. En ese año cuando entraba a


la universidad me sentía atemorizada y entristecida al ver y sentir la rabia en los ojos de los futuros maestros, ellos, quienes no conocieron la universidad en el 2000 y que no sienten el cambio que yo sentí porque siempre han vivido en esas mismas condiciones.

Al sentir el hacinamiento por el que casi no se puede caminar por la universidad al medio día sin ser empujado o pisoteado, tipo estación de transmilenio en hora pico, los estudiantes parecemos una romería de gente que no va a ningún lugar. Ví el diminuto restaurante con cupos mermados, la biblioteca llena de estudiantes sentados en el piso esperando que se desocupe una mesa, los lugares de expendio de drogas que antes se limitaban a un pequeño espacio detrás del edificio B, ahora sin consideración alguna van llenando toda la universidad. Ví cómo los viernes llegaba gente extraña a vender y consumir drogas, vi y seguí comparando y preocupandome y con estas observaciones formulé mi problema de investigación de tesis de maestría.

Sé que probablemente mis vivencias como estudiante de la UPN en el año 2000, aunadas a la que a la postre, fue mi profesión, me brindan herramientas para realizar análisis que puedan responder a preguntas como ¿Qué tanto han influido las políticas neoliberales de eficiencia, eficacia y relación costo-beneficio en lo que veo en los pasillos de las UPN? ¿Cuál ha sido el impacto de las políticas públicas de ajuste financiero en la calidad de la universidad? ¿Se ha desfinanciado la universidad por parte del Estado en estos años o la culpa de la situación la tienen los directivos o ejecutores de recursos?

Sé que la respuesta a estas preguntas no será todo lo que se necesita para recuperar la universidad, sé que los análisis deben ser interdisciplinarios, pero espero que esta tesis sea un aporte a posteriores investigaciones y propuestas que traten el tema y quieran ver mejor a la UPN. Si se conocen las causas se pueden proponer soluciones.


Es de anotar que esta reflexión la realice entre el año 2012 y 2013, cuando aún no había llegado el profesor Atehortúa a la rectoría, una nueva esperanza en el horizonte, desde donde se espera las reformas no sean solo de forma sino de fondo, y desde donde se nota que la buena voluntad de las directivas puede hacer mucho por las instituciones.

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>ENCULTURANDO EL CALIDADISMO</small>	FORMATO	
	RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE	
Código: FOR020GIB	Versión: 01	
Fecha de Aprobación: 10-10-2012	Página 1 de 4	

1. Información General	
Tipo de documento	Trabajo de Grado
Acceso al documento	Universidad Pedagógica Nacional. Biblioteca Central
Título del documento	Las Finanzas de la universidad Pública en Colombia: Un Asunto Neoinstitucional. Casi Universidad Pedagógica Nacional 2000-2012
Autor(es)	Mateus Casallas, Helda Bibiana.
Director	Oliver Mora Toscano
Publicación	Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, 2016. 104 p.
Unidad Patrocinante	Universidad Pedagógica Nacional UPN
Palabras Claves	EDUCACIÓN SUPERIOR, NEOINSTITUCIONALISMO, ECONOMÍA POLÍTICA, NEOLIBERALISMO, FINANZAS PÚBLICAS, FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

2. Descripción
<p>El trabajo de grado nace como una necesidad de describir de manera clara y sencilla al público en general, cual es la influencia de las fuerzas económicas en la política, la sociedad, la educación y el individuo mismo, que pretenden modificar sus maneras de ser y pensar hacia un comportamiento que beneficie el modelo económico imperante en la sociedad contemporánea.</p> <p>Por lo anterior el corte de la tesis es deductivo llevando de arriba-abajo al lector, (de lo general a lo particular) es decir, desde las bases teóricas de la economía hasta llegar al análisis de las finanzas de la Universidad Pedagógica Nacional, para que logre entender la situación de la universidad pública en Colombia y de la misma manera tenga las herramientas que lo lleven a proponer nuevas maneras de entender la situación y alternativas a la misma.</p>

3. Fuentes
<p>Aglietta, M. B., y cols. (1979). Regulación y crisis del capitalismo la experiencia de los Estados Unidos. Siglo Veintiuno Editores.</p> <p>Becker, G. S. (1983). El capital humano: Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación. Alianza Editorial.</p> <p>Bianchi, M. (1975). La teoría del valor desde los clásicos a Marx (A. Corazón, Ed.). Madrid.</p> <p>Boom, A. M. (2004). De la escuela expansiva a la escuela competitiva: dos modos de modernización educativa en América Latina (Vol. 5). Anthropos Editorial. Boyer, R. (1992).</p> <p>La teoría de la regulación: un análisis crítico. Ediciones Alfons El Magnánimo.</p>

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Enseñando al ser humano</small>	FORMATO	
	RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE	
Código: FOR020GIB	Versión: 01	
Fecha de Aprobación: 10-10-2012	Página 2 de 4	

Coraggio, J. L. (1997). Las propuestas del banco mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción? Miño y Dávila.

Laval, C. (2004). La escuela no es una empresa: El ataque neoliberal a la enseñanza pública. Grupo Planeta (GBS).

Pulido, O. (s.f.). Capital humano y universidad: conceptos y perspectivas críticas. Revista Colombiana de Educación Superior.

Schultz, T. (1968). El valor económico de la educación. UTEA.

Wiesner Duran, E. (1997). La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional. Tercer Mundo Ltda, Ediciones

4. Contenidos

Objetivo principal: Mostrar desde la teoría hasta la práctica como el proceso de las reformas a las que se ven abocadas las universidades públicas en Colombia, en particular la UPN, atenta en contra de su integridad no solo administrativa y financiera, sino también su papel en la sociedad.


Hipótesis: “A partir de la teoría a de la Nueva Economía a Institucional se conciben las políticas públicas que guían el quehacer de la universidad pública en Colombia como empresa, para que pueda cumplir estándares de calidad y eficiencia en el sostenimiento de sí misma y en la formación de individuos competentes, eficientes y flexibles que logren insertarse fácilmente en el contexto económico y cultural contemporáneo, lo cual a la postre conlleva al detrimento estructural de la universidad pública.

Abordaje temático: Esta tesis se divide en dos partes que tejen la unidad temática del detrimento de la Universidad Pública en Colombia, la primera parte, teórica y general, se compone del primer y segundo capítulo y aborda las teorías económicas y el ataque al sentido humanista de la universidad y a su papel en la sociedad como transformadora de realidades, esta parte proporciona al lector el panorama general. La segunda parte, técnica y financiera, se compone de los capítulos tres y cuatro, que muestran la manera en la que, lo abordado en la primera parte, se pone en práctica en la UPN, haciéndola llegar a situaciones de crisis administrativa y financiera. Finalmente se presentan conclusiones y recomendaciones, algunas de las cuales se proponen de manera inductiva, es decir que, desde el panorama que aqueja la UPN y ya conociendo las generalidades del origen de esta situación, se pueden lanzar hipótesis y propuestas que tratan la crisis de las universidades públicas en general.

Preguntas Guía: ¿Que tanto han influido las políticas neoliberales de eficiencia, eficacia y relación costo-beneficio en el detrimento de la UPN? ¿Cuál ha sido el Impacto de las políticas públicas de ajuste financiero en la calidad de la universidad?

El primer capítulo es la introducción de da cuenta de la problemática, los objetivos, la hipótesis y la metodología, así como una contextualización general del trabajo.

El segundo capítulo titulado “Fundamentos conceptuales del discurso económico e intenta presentar conceptos económicos principales para que el lector pueda contextualizarse en el tema y la pregunta guía es ¿De qué manera el análisis del valor del trabajo es resignada por los economistas neoclásicos y

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Formando al profesional</small>	FORMATO	
	RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE	
Código: FOR020GIB	Versión: 01	
Fecha de Aprobación: 10-10-2012	Página 3 de 4	

posteriormente por los neoinstitucionalistas para lograr, más que nunca antes, el máximo beneficio de los capitalistas en la asignación de excedentes?

El tercer capítulo se titula ¿Cómo la teoría económica neoinstitucional se transforma en política pública en Colombia? Siendo la hipótesis de este capítulo “La política sectorial en América Latina y Colombia, se ocupa de encaminar a la educación a beneficiar el mercado y de hacer cada vez más en cliente el manejo de los recursos, ello, en concordancia con una cruzada de organismos financieros internacionales que traducen los principios de la NEI”. Esta tesis se aborda en dos puntos, el primero la explicación del contexto internacional de América Latina enfatizando el papel del Banco Mundial y el segundo punto resalta como se pone de presente esta problemática en educación.

El cuarto capítulo lleva como título “Política pública en Educación en Colombia: La visión Neoinstitucional Puesta en Marcha” en el que se evidencia la importancia del Estado para la Nueva Economía Institucional a través de la tesis de “Los arreglos institucionales en Colombia desde la década de los 80 van encaminados principalmente a la descentralización y manejo del gasto público, lo que concurre con la NEI en dos sentidos: uno, organización del Estado a todo nivel para lograr desentenderse de la administración y las finanzas de los entes descentralizados manteniendo el control de la política (como se hizo con las universidades públicas), y dos, favorecimiento de un aparato estatal de control social mucho más sofisticado en el que la sociedad civil se encuentra inmersa sin darse cuenta.”

El capítulo cinco se titula “Las finanzas de la universidad pedagógica nacional periodo 2000-2012: El ataque presupuestal a las IES públicas en Colombia y su objetivo es comprobar empíricamente como el modelo neoinstitucional, lleva al detrimento de la universidad pública en materia de financiamiento, para lograrlo, se trabaja desde dos campos, el primero trata documentos técnicos proferidos por el orden central a los que las IES son obligadas a atender y la investigación realizada por el Sistema de Universidades Estatales SUE en 2012 en cuanto desfinanciamiento de las Instituciones de Educación Superior de carácter social IES públicas- que demuestra con cifras los problemas presupuestales de las mismas desde la promulgación de la ley 30 de 1993. La segunda parte muestra con datos presupuestales e indicadores que abordan el periodo de tiempo de 2000 hasta 2012, el desfinanciamiento en términos reales de la UPN, que obedece a las premisas neoinstitucionales.

5. Metodología

La metodología a utilizada es de carácter deductivo, es decir que comienza con el análisis de lo general desde las teorías económicas para terminar en el estudio del caso UPN.

6. Conclusiones

Las líneas de tendencia de los indicadores principalmente muestran tres situaciones: los recursos de la Nación en financiamiento van a la baja y los recursos propios van creciendo, los recursos de inversión son mucho menores que los de funcionamiento lo que implica menos autonomía y los estudiantes con sus pagos de matrícula han aumentado su participación en la financiación de recursos propios.

Estas tres situaciones permiten concluir que efectivamente se ponen en práctica los supuestos de la NEI, constante que se analiza en el último capítulo de conclusiones.



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA
NACIONAL

Enseñar es transformar

FORMATO

RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE

Código: FOR020GIB

Versión: 01

Fecha de Aprobación: 10-10-2012

Página 4 de 4

Desde el análisis de las finanzas de la UPN se pueden lanzar premisas acerca de la situación de las universidades públicas en General.

La universidad se toma en la contemporaneidad como instrumento económico que lleva a la sociedad a un desarrollo material arrebatándole la libertad a los sujetos de explotar sus potencialidades y gustos

Elaborado por: Helda Bibiana Mateus Casallas

Revisado por: Oliver Mora Toscano

**Fecha de elaboración del
Resumen:**

01

09

2016

Contenido

Agradecimientos	iv
Prefacio	v
Lista de figuras	1
1. Introducción	2
2. Fundamentos Conceptuales del Discurso Económico	11
2.1. Diferencia entre la economía clásica y neoclásica, ortodoxa y heterodoxa . . .	11
2.2. Institucionalismo y neoinstitucionalismo: desde la heterodoxia hasta la ortodoxia	15
2.3. Neoinstitucionalismo ortodoxo, como retórica del capital humano	22
3. ¿Cómo la teoría económica neoinstitucional se transforma en política pública en Colombia?	28
3.1. Irrupción del modelo neoinstitucional ortodoxo –NEI- en política interna en América Latina	30
3.1.1. El contexto internacional	30
3.1.2. El modelo para América Latina	33
3.2. La educación según el Banco Mundial – BM: el precepto neoinstitucional . .	36
3.2.1. Informe de Desarrollo 2002: Instituciones Para los Mercados	37
3.2.2. Informe de Desarrollo 2004: Servicios para los pobres	39
3.2.3. Informe de Desarrollo 2006: Equidad y Desarrollo	40
3.2.4. Informe de Desarrollo 2011: Conflicto, Seguridad y Desarrollo	41
3.3. Comparación postulados de la NEI - posturas del BM en sus informes de desarrollo	42
3.3.1. Seguridad jurídica para protección del libre mercado	42
3.3.2. Equidad en el acceso a la educación como mecanismo de inserción de la mayoría en el mercado	42
3.3.3. Descentralización educativa como modelo eficiente de gestión	42
3.3.4. Neutralización de los buscadores de rentas en el gasto en educación .	43
3.3.5. Sistema de información y de estandarización para manejo de la oferta y la demanda por educación	44

3.4. Política educativa en Colombia como manejo eficiente de recursos y beneficio del mercado: debate ortodoxia-heterodoxia	44
3.4.1. Wiesner: la NEI como política de estado en Colombia	44
3.4.2. LAVAL: El análisis del neoliberalismo en la escuela como empresa	46
3.4.3. Martínez Boom: El camino de la competencia en la escuela en Colombia	47
4. Política pública en educación en Colombia: la visión neoinstitucional puesta en marcha	51
4.1. Arreglos institucionales para la descentralización educativa en Colombia décadas 80 y 90	51
4.2. Arreglos institucionales para la descentralización y manejo eficiente del gasto educativo en Colombia 2000-2012	55
4.2.1. Planes sectoriales en educación en Colombia 2002-2014:	59
4.2.2. Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES	62
4.3. Leyes y Decretos en Educación	67
4.4. La descentralización como falacia del poder	68
5. Las finanzas de la universidad pedagógica nacional periodo 2000-2012: El ataque presupuestal a las IES públicas en Colombia	71
5.1. Deflactación Presupuestal e Indicadores	75
5.1.1. Indicadores del presupuesto de ingresos:	76
5.1.2. Indicadores del presupuesto de gastos	79
6. Conclusiones y recomendaciones:	85
A. Anexo: Presupuestos UPN 2000 - 2012	91
Bibliografía	94
Referencias	94

Lista de Figuras

5-1. Participación de pagos de estudiantes en los ingresos de la universidad	76
5-2. Participación porcentual de los derechos académicos	77
5-3. Comparación porcentual: Derechos académicos vs Ingresos totales	77
5-4. Participación porcentual: Recursos propios en Ingresos totales	77
5-5. Participación porcentual: Aportes de la Nación vs Ingresos Totales	78
5-6. Comparación funcionamiento vs Inversión en los aportes de la Nación	79
5-7. Participación Inversión en Aportes de la Nación	79
5-8. Participación Ingresos de Funcionamiento en aportes de la Nación	80
5-9. Comparación Aportes de la Nación vs Recursos Propios en los gastos de fun- cionamiento	80
5-10. Comparación aportes de la Nación y de recursos propios en los gastos de personal	81
5-11. Comparación Participación de los Aportes de la Nación y Propios en Gastos generales	82
5-12. Comparación aportes de la Nación y Recursos propios en gasto de Inversión .	82
5-13. Comparación porcentual: Aportes de la Nación y Recursos propios en Gasto Total	83
5-14. Comparación Gastos de funcionamiento vs Inversión en Gasto Total	83
A-1. Presupuesto UPN 2000-2012 Valores Corrientes	91
A-2. Presupuesto UPN 2000-2012 Valores Constantes. Deflataciones a la vigencia 2000 según IPC de esa vigencia	92
A-3. Indicadores del presupuesto UPN 2000-2012	93

1. Introducción

”Hay una enorme diferencia entre la conducta de aquel que, ajeno al curso de los acontecimientos los contempla impasible y hace ciegamente lo que ellos le obligan y la del que, poseído de la idea del mundo, se compenetra interiormente con el todo, examina sus necesidades y de ese modo, las transforma en libertad. Este es un modo de decisión propia que separa a los espíritus”.¹

En un debate, ponerse en la posición del contrario, entenderlo, analizarlo desde su posición, resulta mucho más efectivo que combatir desde la ignorancia. Así, para intentar presentar alternativas y discutir coherentemente acerca de las reformas a las que se ve abocada la universidad pública, es necesario contextualizar el poder de las teorías económicas en esas reformas y en el cambio de la concepción de sujeto que de ellas derivan y que poco a poco han ido ganado terreno no solo en la universidad sino en las vidas y formas de pensar y de ser de todos en todas partes. A cualquiera que le interese la suerte de la universidad, debe también interesarle y saber de economía: con suficientes herramientas se hacen mucho más productivas las discusiones.

A través del conocimiento de la economía, de saber que las decisiones que se toman a miles de kilómetros de los países de América Latina (AL) tocan directamente nuestra vida, nuestra educación y nuestra escuela, es como se puede lograr conciencia y no hacerle el juego al neoliberalismo con nuestras maneras de actuar y relacionarnos con los demás, porque, así peleemos retóricamente en contra del sistema económico; si la competencia, el individualismo y el egoísmo nos guían, colaboramos a su imposición.

Se debe entender que la economía rige nuestras vidas en muchos aspectos, de maneras que ya casi se vuelven invisibles e incontrolables. Para retomar el control se tiene que visibilizar y para visibilizar hay que explicar y para explicar hay que estudiar. Ese es el propósito de la presente tesis, documento de corte económico pero a la postre también, de análisis político y socio-cultural, dos caras de una misma moneda que concebidas desde el poder se deben estudiar integralmente para hacerles frente.

De tal suerte que el papel que juega la educación en el contexto del neoliberalismo y la globalización va por partida doble; uno por el financiamiento y dos por el papel formador y

¹Refiriéndose al pensamiento de los Estoicos. Eucken, Rudolf en su libro Los grandes pensadores de la historia. En Los premios Nóbel de literatura. Barcelona, Plaza y Janes. 1960:97.

cultural que tiene: se impone la reducción de gasto público y privatizaciones en aras de la estabilidad de la economía estatal, esto se traduce, para el caso de las universidades públicas, en reducción de las partidas presupuestales para su sostenimiento y por lo tanto en la búsqueda de otras formas de financiamiento aparte de los recursos públicos; descentralización financiera y centralización política, lo que significa autonomía para generar recursos propios pero dependencia jurídica y centralización en cuanto políticas guías, currículos y papel de los docentes; además de las finanzas de las universidades en general con lógicas de mercado, buscando por ejemplo, que los rectores sean más gerentes que directores de las riendas académicas de un alma mater, para terminar con la introducción de la lógica eficientista y de competitividad entre las mismas universidades ², todo esto evidenciara empíricamente con cifras y análisis de políticas económico-educativas a lo largo de este documento.

En lo que respecta al papel socio-político y cultural que tiene la educación, las cuestiones que aquí se plantean son ¿El neoliberalismo intenta instrumentalizar la escuela en aras de su proyecto político-económico? y, si es así, ¿De qué manera actúa para poder lograrlo? ¿Cómo se refleja este actuar en la educación en general, la educación superior en particular? ¿A través de la imposición del neoliberalismo se ha visto desdibujada la escuela clásica? ¿La cultura está destinada a ser permeada por los valores del mercado?. A lo largo de la tesis, se plantean diferentes títulos que, combinados con el componente económico, permiten interpretar cierto tipo de respuestas a estos cuestionamientos. Por ahora, en esta introducción y como preámbulo a lo meramente económico, se intentan establecer ciertos puntos de partida de este componente.

Por lo anterior, se presenta la crisis a la que se ve abocada la educación desde su concepción clásica a partir del libro de Christian Laval (2004, p. 47), en donde se establece el cambio cultural y la consecuente transformación de la escuela. Para este autor, todos los valores del humanismo clásico se pierden en el entramado del sistema económico en donde es válido únicamente el sentido de competencia entre unos y otros, es decir, el sálvese quien pueda; tanto así que afirma que *“todas las instituciones se han visto afectadas, incluso la institución de la subjetividad humana, el neoliberalismo aspira a la eliminación de toda rigidez, incluso psíquica, en nombre de la adaptación a las situaciones más variadas con las que se encuentra el individuo en su existencia”* (Laval, 2004, p. 57) ello debido a *“la presión de las solicitudes mercantiles y las diversiones individuales que aprisionan el deseo subjetivo en la jaula estrecha del interés privado y el consumo, este se convierte en la forma social dominante del placer de los sentidos y del espíritu”*³ (Laval, 2004, p. 23-24).

²Esta, es la verdadera apuesta del proyecto de reforma de la ley general de educación superior en Colombia que tuvo lugar en el año 2011, que busca poner a competir a las universidades públicas por recursos en un contexto de mercado, en otras palabras con la lógica mercantil de una EPS, en el capítulo 3 se amplía esta aseveración.

³ *“Según Deleuze: se nos quiere hacer creer que es una reforma pero es la destrucción, estamos abandonan-*

En este punto es posible plantear la pregunta ¿Cuál es la institución por excelencia en la que se introducen estas maneras de ser y pensar? cuya respuesta muy posiblemente sea la escuela, respuesta que se sustenta nuevamente a partir de Laval, ya que para él, la misión de la escuela hoy es la transformación cultural hacia el mercado por lo que afirma que *“Los objetivos clásicos de emancipación política y realización personal que se habían asignado a la institución escolar se sustituyen por los imperativos prioritarios de la eficacia productiva y la inserción laboral, lo que pasa todos los valores al valor económico”*.

Laval retoma a Nietzsche en “Schopenhauer como educador” y en las conferencias “sobre el porvenir de nuestras escuelas”, y de estos textos, hace énfasis en la necesidad económica de una nueva cultura en la época moderna, en donde la cultura clásica reservada a unos pocos se desmorona. Laval señala que hoy asistimos a una “cultura de masas” que pierde su propósito de reproducir y prolongar el esfuerzo de los pensadores de la historia y reza como cuestión económica que impide que existan individuos que vivan por fuera de los valores del dinero y el beneficio propios.

Mucha gente es llamada a un saber que debe ser útil, la verdadera tarea de la cultura consistiría en crear hombres corrientes y que la sociedad se componga de ellos, que todos busquen las mismas metas con los mismos métodos y bajo los mismos parámetros sin preguntarse más allá. “El propósito de las instituciones de enseñanza contemporánea no podría ser otro que el de hacer progresar a cada uno hasta el punto de que su naturaleza le permita volverse corriente, de formar a cada uno de tal modo que a partir de su cantidad de conocimiento y de saber, obtenga la mayor cantidad posible de felicidad y de ganancia”. (Laval, 2004, p. 56)

De esta manera, los conocimientos se transforman en bienes necesarios para participar en el juego del mercado y es aquí en donde el concepto de capital humano, acuñado entre otros por Becker(1983), cobra interés, ya que se considera como un mecanismo a través del cual la educación es una unidad de medida al servicio del mercado y viceversa, dejando de lado toda la historia del conocimiento; tornándose desinteresado por la formación de hombres con razón; y centrándose en la producción en masa de ejércitos de reserva. En suma, poniendo en juego la libertad del ser humano como tal; como diríamos -ya no se trabaja para vivir sino que se vive para trabajar “estamos en una época de la escuela desenmancipadora” (Laval,

do las sociedades de encierro y de recomienzo analizadas por Foucault en las que el individuo pasa de una serie de instituciones discontinuas para entrar en las sociedades de control en las cuales nunca se termina nada, y sobre todo no con un control continuo que garantiza una flexibilidad y una disponibilidad ilimitada de los dominados aprendizaje a lo largo de toda la vida, desarrollo de tecnologías de información e individualización, se defiende una tesis de desescolarización cuya pareja es una pedagogización generalizada de las relaciones sociales el universo de los conocimientos y de los bienes y servicios parecen confundirse, no se entiende la autonomía de los campos del saber ni la significación intelectual y política de la separación entre la escuela y la empresa” (Laval, 2004, p. 24).

2004, p. 104).

Para Laval, el peligro que se corre, es el de la desintelectualización de la sociedad y se pregunta ¿Cómo poner en funcionamiento la actividad intelectual de los estudiantes mientras se devalúan las disciplinas científicas y culturales y se sugiere que la experiencia práctica y espontánea son del mismo orden que el trabajo intelectual?, con todo, lo que se trata es de enmascarar el poder exterior para que los ciudadanos estén adheridos a un poder invisible y conseguir que se autodisciplinen. En este orden de ideas, uno de los principales cambios que se deben dar dentro de la escuela, para estimular la competencia, es la reorganización del poder dentro de la misma, *“en adelante el poder es un pilotaje, el mando es una movilización y la autoridad es una ayuda: actualmente dirigir no es dar órdenes, sino motivar; ya no es vigilar, sino ayudar, ya no es imponer, sino convencer; ya no es perderse en la complejidad, sino delegar. Dirigir es garantizar un liderazgo, es administrar, es animar y, sobretodo, es educar. Este nuevo estilo de dominación fundado en el entrenamiento proclama que ha llegado la hora del fin de la autoridad.”* (Laval, 2004, p. 189).

Esta es la aspiración del neoinstitucionalismo: ¿para qué se necesita autoridad, si los valores del mercado guían el actuar de las personas en todos los ámbitos de su vida desde la escuela? se necesita un ciudadano que se discipline, se motive y se sancione a sí mismo y ya no oculte nada de lo que se hace (este es el verdadero ojo omnividente), estas son las reglas informales que el neoinstitucionalismo intenta adentrar en la mente de todos, estos, son los valores del neoliberalismo llevados a su máxima expresión en la psique humana.

Si los valores de los que se ha hablado están metidos de lleno en la cultura, las costumbres, la idiosincrasia de las personas; entonces el neoliberalismo ya no tendrá detractores en ninguna parte del mundo, estos valores egoístas se meten en la cabeza de todos, al mirar al otro, al conocer al otro y pensar: -yo no vengo aquí a hacer amigos, yo vengo es a estudiar- o -yo no tengo amigos, yo tengo compañeros- o -debo cumplir las directrices de mi organización para poder obtener un ascenso, así sea a costa de mis ideas; en este momento ya inconscientemente somos neoliberales por muy sociales y altruistas que creamos que somos.⁴

⁴Los valores de compañerismo y solidaridad más que inútiles son perjudiciales para el modelo impuesto, tanto que se defiende el egoísmo e individualismo como si fuera algo natural, por ejemplo el BM sostiene en su informe de desarrollo mundial 2002 que *“En un estudio de 58 empresas de Ghana se observó que no se hacían ventas a crédito a los miembros de la propia familia porque los acreedores potenciales temían que no podrían obligar a pagar a sus parientes. Las inquietudes de ese tipo, reforzadas por valores culturales de igualdad y justicia, pueden perjudicar el proceso de desarrollo aunque sirvan un objetivo social. (...) un estudio en el Camerún concluyó que los comités de desarrollo de las aldeas del norte del país no eran eficientes debido a su preocupación por que nadie se beneficiara más que los demás de la labor de desarrollo. En una aldea de la República del Congo otro estudio concluyó que los pescadores que habían obtenido nueva tecnología gracias a un proyecto de desarrollo pesquero dejaron de utilizar las nuevas redes porque los demás miembros de la comunidad no se beneficiaban como ellos del aumento de*

Con las nuevas teorías económicas los límites se desdibujan y se puede hacer parecer algo a lo que no es, Laval como uno de los más asiduos intelectuales europeos detractores del neoliberalismo, explica y critica el manejo económico de la educación bajo la óptica financiera y cultural, son dos caras de una misma moneda, una apuesta compleja que es necesario separar, analizar y entender.

Laval, concluye que *”la escuela neoliberal niega profundamente la función cultural de la escuela, evidenciando lo que ya Gilles Deleuze había anunciado, que la escuela se encuentra en vías de liquidación a causa de las reformas, donde - no solo en la imposición de valores de utilidad y eficacia es destructiva del modelo escolar antiguo, sino que también lo es la función antropológica e histórica de la escuela”* (Laval, 2004, p. 387).

De la misma manera, Laval apunta que la mayor contradicción de tipo ético-político de la escuela neoliberal es que anula los valores que están más inmersos en los docentes y que otorgan sentido a los aprendizajes, ya que, el cada cual por su cuenta, el todos contra todos, los incluye y los convierte en ganadores o perdedores en una carrera individual no solamente con sus pares, sino también con toda la comunidad académica (padres, estudiantes y funcionarios). Por ello se señala en esta tesis, que en este nuevo sistema se forman equipos dentro de los cuales los individuos compiten, no somos más seres humanos relacionándonos a través de la solidaridad, sino unidades que competimos entre sí de manera egoísta, esa es la política del desprecio por el otro, del no sentido humano, esta es la política del neoliberalismo deshumanizante.

¿Será posible que la lucha humana, su historia y su pensamiento se olviden completamente por los ciudadanos, que convertidos en “gente corriente al servicio de la economía” no sean capaces de preguntarse como la humanidad ha llegado hasta acá? ¿Qué pasará cuando ya nadie se acuerde? y, ¿Qué pasará cuando la escuela sea completamente una empresa y la totalidad de los contenidos pasen por los parámetros homogenizantes de la eficiencia y la utilidad del saber?

Una de las respuestas a estas preguntas, involucra el neoinstitucionalismo ortodoxo, que estudia la conducta humana (Estrada, 2002, p. 146-164) para entender el proceso en la toma de decisiones, lo cual se puede tornar peligroso en el sentido de atentar en contra de la capacidad de los hombres de planear un camino y de dirigir su propia vida. Ya que señala que las instituciones motivan, propician y guían a los individuos (Eslava Gomez y cols., 2011), pero algunos conductistas van más allá planteando una tecnología del control de la conducta humana, lo preocupante es preguntarse ¿Quién y para qué se elaborará esta tecnología, teniendo en cuenta la importancia que reviste para el neoinstitucionalismo?

Es por lo anterior que, para entender a lógica del neoinstitucionalismo en ciencias sociales, es importante explicar que al igual que este intenta crear un ambiente dado por reglas para un mercado perfecto, el conductismo intenta crear un ambiente propicio para controlar la conducta humana, de hecho Skinner proclama que *"el control se ejerce por el medio ambiente y de la capacidad del hombre autónomo para escoger esa ilusión"*, concluye que la ciencia de la conducta progresará cuando deje de personificar a la gente y se evite la referencia a los estados internos. (Eslava Gomez y cols., 2011).

Para el caso que ocupa a este documento, se observa a la universidad pública como epicentro de las reformas que conducen a que la teoría se lleve a la práctica. Pero antes de que las reformas de corte neoinstitucional se pusieran en marcha, ya se hacían presentes órdenes que hacen parte de las reformas de hoy; para el caso Colombiano el informe R. Atcon (2009) puede dar luces acerca del mandato que se había establecido desde los 60 en esta parte, se invita al lector a que al finalizar la lectura de esta tesis, compare el informe con las políticas que efectivamente se han puesto en práctica en la universidad pública en Colombia y verifique los cambios que la teoría neoinstitucional ha introducido al mandato de R. Atcon. Para que ello se pueda realizar se presentan aquí los puntos principales de ese informe y con los que se podrá hacer esta comparación:

- La universidad latinoamericana debe consolidar su autonomía y adquirir una porción mucho mayor de independencia real. Para R. Atcon el mejor sistema legal para lograr más libertad consiste en transformar la universidad estatal en una fundación privada, de esta manera la universidad lograría ser independiente legalmente, financiada por donativos anuales del Estado, libre de controles e interferencias estatales, completamente disociada de las regulaciones del servicio civil y políticamente neutral.
- Para conseguir la independencia financiera, las universidades deben disponer de subsidios anuales sin ninguna condición inherente, mediante el establecimiento de un porcentaje legal del presupuesto anual del gobierno, garantizado automáticamente y entregado al comienzo de cada año o de cada año fiscal, liberar a la universidad de la indebida fiscalización estatal, revisar las rutinas presupuestales y establecer sólo un número limitado de categorías fijas tales como salario, equipos, investigación, mantenimiento y construcción, hacer que se pague por la enseñanza superior al cobrar pensiones cada vez mayores durante un periodo de diez años. (este informe se presentó en 1963).
- La responsabilidad financiera podría estabilizarse eventualmente sobre la base de que el estudiante y la universidad paguen cada uno la mitad del costo, debe establecerse un fondo efectivo para becas con los fondos adicionales, a fin de ayudar a compensar a los estudiantes verdaderamente no privilegiados por la pérdida gradual de una educación superior "gratuita", en esta forma la universidad no se le cerrará a los estudiantes

capacitados pero pobres, encargar a un profesional capacitado, de tiempo completo, para que busque ingresos adicionales para la universidad, por medio de inversiones en empresas productivas y remunerativas, del establecimiento de una fundación, de recolectar cuotas de los ex alumnos, y de otros sistemas.

Según Atcon “*salvo que América Latina movilice hasta el último gramo todas sus potencialidades, y que cada gobierno lance campañas paramilitares disciplinadas y bien organizadas para erradicar la enfermedad, la ignorancia y la producción submarginal, no habrá préstamos ni donaciones que la salven del desastre*”. (R. Atcon, 2009, p. 90)

Dentro de este contexto Pulido (s.f.), se pregunta acerca del papel de la universidad en este nuevo capitalismo, y concluye, como Laval, “*que la universidad en este entramado pierde su papel cultural y gana relevancia para la economía en su labor de fabricante de capital humano*”⁵ (Pulido, s.f.) y es en ese punto, en donde se integra este concepto como transformador del sentido de universidad, en donde se exige el cumplimiento de estándares de desempeño que antes no se tenían y se deja a un lado la visión integral de sujeto, para pasar a ser un simple agente económico en busca de máximo beneficio, así, la universidad se encuentra bombardeada, confundida y sin capacidad de mantener la misión humanista que la historia le ha concedido.

En esta situación, al contrario de lo que propone el modelo, es indispensable que las universidades formen ciudadanos críticos políticamente, dejando de ser opulentos en derechos ciudadanos en el papel y tomando las riendas de su propio desarrollo, de tal manera que los sujetos sean conscientes de la directa incidencia de decisiones políticas y económicas en sus vidas, las personas deben sentir las como algo propio, “*solo así se revertirá la aspiración globalizante de crear sujetos que solo sean ciudadanos a la hora de votar*”⁶ (García Duarte y Serna Dimas, 2002, p. 18) o “*de consumir*”⁷ (García Duarte y Serna Dimas, 2002, cap. 3).

⁵Habla este autor de como en Colombia la universidad funciona bajo las lógicas del mercado, esta aseveración de Pulido se puede comprobar en la manera en la que las universidades deben ofrecer los llamados cursos de extensión o de formación permanente, u ofreciendo servicios al mercado que poco tienen que ver con su misión educativa, pero también en la manera en la que crea “una élite de consumidores de servicios de educación que constituya una fuerza de trabajo eficiente no sólo en lo local o regional, sino en cualquier lugar del mundo; se marca con ello de manera más fuerte las exclusiones y las diferencias sociales. (Pulido, s.f.).

⁶“*La reivindicación de la ciudadanía como un valor en sí mismo, anclada a unas tablas de deberes y derechos fundamentales que pueden existir en función de la buena voluntad política, se convirtió en una esencia con la realización exclusivamente manifiesta en la convocatoria a participar en las decisiones inmediatas para organizar la vida pública (...) no dejó de operar una fetichización de las relaciones sociales que determinaban las posibilidades auténticas para participar eficientemente en esa organización de lo público. Es precisamente en la naturaleza de esas relaciones sociales más amplias, sesgadas habitualmente por el instrumentalismo político y la instrumentalización de los públicos, donde se han debatido las dimensiones críticas de ciudadanía.*” En: (García Duarte y Serna Dimas, 2002, p. 18)

⁷“*La relación educación y ciudadanía se ha desenvuelto en la propia historicidad del sentido público de lo*

La formación de una verdadera ciudadanía que participe democráticamente en los procesos actuales, logrará el mejoramiento de la sociedad; esto se conseguirá a través de la construcción de un modelo propio de globalización donde la ciudadanía participe efectivamente, dueños de un criterio libre de manipulaciones de la escuela o mediáticas; por lo anterior se debe emprender la construcción de instrumentos educativos que logren crear inquietudes políticas en los individuos y que presenten con claridad cuál ha sido el proceso de incidencia de políticas globalizantes en los medios educativos en diferentes contextos latinoamericanos y su influencia en la precarización de la ciudadanía participativa en el contexto de una globalización hegemónica.

La aspiración de esta tesis es llegar a ser uno de esos instrumentos. Por lo cual, el objetivo principal es, mostrar desde la teoría hasta la práctica como el proceso de las reformas a las que se ven abocadas las universidades públicas en Colombia, en particular la UPN, atenta en contra de su integridad no solo administrativa y financiera, sino también su papel en la sociedad; por lo que la metodología utilizada es de carácter deductivo, es decir que comienza con el análisis de lo general desde las teorías económicas para terminar en el estudio del caso UPN.

Esta tesis se divide en dos partes que tejen la unidad temática del detrimento de la Universidad Pública en Colombia, la primera parte, teórica y general, se compone del primer y segundo capítulo y aborda las teorías económicas y el ataque al sentido humanista de la universidad y a su papel en la sociedad como transformadora de realidades, esta parte proporciona al lector el panorama general. La segunda parte, técnica y financiera, se compone de los capítulos tres y cuatro, que muestran la manera en la que, lo abordado en la primera parte, se pone en práctica en la UPN, haciéndola llegar a situaciones de crisis administrativa y financiera. Finalmente se presentan conclusiones y recomendaciones, algunas de las cuales se proponen de manera inductiva, es decir que, desde el panorama que refleja la UPN y ya conociendo las generalidades del origen de esta situación, se pueden lanzar hipótesis y propuestas que tratan la crisis de las universidades públicas en general.

ciudadano, apremiada permanentemente por las exigencias de la política, la economía y la cultura; la ciudadanía ha pasado del caritativismo practicado e inculcado en las escuelas del siglo XVII a la virtuosidad en las creencias y comportamientos de la escuela del siglo XIX y posteriormente a la instrucción pero no formación de ciudadanía a partir de la socialización política del siglo XX, donde la crítica a la dimensión política es sistemáticamente descalificada, la ciudadanía se trunca allí donde al parecer se inaugura. Tal es así, que en varias oportunidades se ha planteado como a través de la persuasión consumista se ha generado una socialización precaria de los infantes para la vida pública, la reducción de las esferas de relación del infante por el efecto privatizador y egoísta del consumo, participa en sus formas de entender el mundo social, ¿Se tratara de formar ciudadanos o consumidores? En: (García Duarte y Serna Dimas, 2002, cap. 3).

El desarrollo del documento se orienta bajo la hipótesis de que, a partir de la teoría de la Nueva Economía Institucional se conciben las políticas públicas que guían el quehacer de la universidad pública en Colombia como empresa, para que pueda cumplir estándares de calidad y eficiencia en el sostenimiento de sí misma y en la formación de individuos competentes, eficientes y flexibles que logren insertarse fácilmente en el contexto económico y cultural contemporáneo, lo cual a la postre conlleva al detrimento estructural de la universidad pública.

2. Fundamentos Conceptuales del Discurso Económico

Capital humano, teoría económica, economistas clásicos y neoclásicos, ortodoxos y heterodoxos, valor-trabajo, plusvalía, neoinstitucionalismo. Son las categorías que se entrecruzan, se contraponen y se traslapan para dar una explicación a la manera en la que, a través de la teoría del capital humano, logran los economistas neoclásicos y posteriormente los neoinstitucionalistas, que el trabajo se convierta en el eje de la economía, sin que sea percibido como tal, para generar ganancia como nunca antes; de manera que nunca había sido tan explotado, y nunca tan relegado por un lado y teorizado por el otro. Los trabajadores hoy se convierten en empresarios con las mismas características del gran capitalista, con las mismas potencialidades, con las mismas oportunidades de extraer ganancia, por lo menos en teoría. Esa contradicción es la que se intenta explicar en este capítulo.

¿Por qué la categoría del valor trabajo? porque se considera aquí que es una herramienta válida en la explicación del cambio del papel en la sociedad que ha sufrido la universidad en las últimas décadas y para poder entenderlo desde el punto de vista económico, es necesario empezar desde el principio y el principio en este caso, es la explicación de la teoría en mención.

Así, nace la pregunta ¿De qué manera el análisis del valor del trabajo es re-significada por los economistas neoclásicos y posteriormente por los neoinstitucionalistas para lograr, más que nunca antes, el máximo beneficio de los capitalistas en la asignación de excedentes?

2.1. Diferencia entre la economía clásica y neoclásica, ortodoxa y heterodoxa

Para iniciar, se traza aquí la diferencia entre economía ortodoxa y heterodoxa, a partir del libro “Historia del pensamiento heterodoxo”¹ (Guerrero, 1997) y entre la economía clásica

¹Es de tener en cuenta que el ánimo de esta tesis no es explicar teoría económica, sino verificar la manera en la que la economía afecta la educación superior y en este caso a la UPN, por lo cual se habla acá únicamente de esbozos de las teorías y sus diferencias, para proporcionar un contexto de la teoría económica al lector, el autor del libro “Historia del pensamiento heterodoxo” en uno de los objetivos establece que es necesario aprender de economía para no dejarse engañar por los economistas, este propósito es congruente con lo

y la neoclásica, a partir del concepto de valor trabajo explicado por Foucault en la clase del 14 de marzo de 1979 (Foucault, 2007).

” *Con dinero se compran diferentes medios de producción y fuerza de trabajo para llevar a cabo el proceso de producción de una nueva mercancía que es vendida en el mercado por una cantidad de dinero mayor, y proporciona al poseedor del capital inicial el excedente*” (Guerrero, 1997, p. 25) ¿Cuál es la causa de generación, distribución y apropiación del excedente?. Esta es la preocupación central de los economistas ortodoxos y heterodoxos, en estas líneas se intenta dilucidar la diferencia entre unos y otros.

Partamos de que los economistas ortodoxos (sean clásicos o neoclásicos) abogan por el libre mercado en el contexto del mercado perfecto, es decir que confían en que la magia de la mano invisible haga el trabajo del Estado en la asignación de recursos para bienestar general, ello, a partir de la competencia perfecta y el individualismo, ellos, se sitúan al extremo derecho del capitalismo con Adam Smith como forjador. Los economistas heterodoxos, por su parte, abogan por la intervención del Estado ya que pudieron ver que la mano invisible no es tan efectiva a la hora de la asignación, siendo Marx el gran heterodoxo de la economía, situándose al extremo opuesto, pero entre los que se encuentran también Ricardo² y Keynes³ entre otros (Guerrero, 1997, p. 59).

Ahora, en lo que se refiere a la teoría del valor trabajo, Foucault señala la crítica que los neoliberales hacen a la economía clásica ortodoxa al minimizar el análisis del trabajo pues los clásicos ortodoxos veían el objeto de la economía únicamente como un proceso de capital, inversión, máquina, producto, etc (Foucault, 2007, p. 259). Continúa Foucault explicando

que pretende esta tesis. (Guerrero, 1997, p. 25).

²“Para Ricardo el crecimiento del factor trabajo se da por la presencia en el mercado de una cantidad adicional de trabajadores más horas de trabajo puestas a disposición del capital. Marx considera que Ricardo dio muy buenas aportaciones a la teoría del valor trabajo: ya que según Marx, Ricardo descubrió que el valor de los salarios y por consiguiente de la ganancia depende en absoluto de la proporción de la parte de la jornada de trabajo durante el cual el obrero trabaja para sí (para producir o reproducir su salario) respecto de la parte de su tiempo que pertenece al capitalista, esto no es más que otra manera de expresar la teoría real de la plusvalía, precisamente es por esta razón que lo que Ricardo hace es anticipar con su concepto de valor real de los salarios la teoría de la plusvalía de Marx. Según Marx 1852 Vol. III 43, 44. Hasta Ricardo el salario había sido considerado algo simple y por consiguiente se consideraba que el obrero era un animal, pero aquí se lo considera en sus relaciones sociales, la situación de las clases entre sí depende más del salario relativo que del monto absoluto del salario, y es que según Marx, las únicas propiedades comunes, cuantificables y exclusivas de todas las mercancías reproducidas por el hombre son las de ser producto de este trabajo humano y tener un precio, todo esto llevo a Marx a señalar que el valor intrínseco de la mercancía – trabajo abstracto solidificado- se mide indirectamente a través del dinero por el que se cambia en el mercado. Para darle valor a las mercancías se necesita una fuerza de trabajo que produzca un valor añadido y con la plusvalía”. (Guerrero, 1997, p. 59)

³En Keynes no es tan diferente, en efecto el trabajo es un factor de producción en sí mismo, pasivo y solo encuentra utilidad por la tasa de inversión

que para ellos el *homo economicus*, es el hombre del intercambio, es decir uno de los socios y que no analizaban el trabajo como formador del análisis económico, es decir que no era uno de los procesos a estudiar simplemente lo vieron como algo estático.

Para Foucault (2007), en el caso de los clásicos heterodoxos, específicamente en Marx, la importancia de la teoría del valor del trabajo es la evidencia de que los que generan la riqueza son los trabajadores, pero al mismo tiempo son despojados de la misma a través de un salario, por lo que terminan siendo explotados y al evidenciar la explotación se genera la conciencia de clase, pero esta desaparece con el neoliberalismo pues cualquiera puede ser empresario, teniendo como capital su capital humano.

En suma, para que quede clara la diferencia del concepto del valor trabajo entre los clásicos ortodoxos y heterodoxos, se puede decir que mientras los primeros despojan al trabajo del valor que crea tratándolo como una mercancía, afirmando que el trabajo es la medida del valor de la mercancía representada como salario, es decir, la cantidad de trabajo que la mercancía puede comprar. Por otra parte para los heterodoxos como Marx y Ricardo, el trabajo no es lo que se cambia por mercancías, no es el objeto ni el valor de cambio, pero si lo es la capacidad de trabajo, es decir la fuerza de trabajo medida en tiempo. Como consecuencia el precio de la mercancía depende del trabajo necesario para producirla pero medida en tiempo, de esta manera los heterodoxos le dan el poder al trabajo como único creador de valor.

Cuando la cantidad de trabajo de un trabajador para producir una mercancía es mayor que la que se necesita para producir su salario, surge la plusvalía, la explotación, lo que evidenció Marx como conciencia de clase. (Bianchi, 1975, p. 60)

Esta conciencia de clase era problemática para los capitalistas, lo que hizo necesaria la introducción de una teoría que la permeara, una teoría que creara un mundo utópico en el que cualquiera pudiera llegar a ser capitalista, que tuviera en cuenta el valor del trabajo tan importante en la extracción de ganancia para el capital, pero despojándolo teóricamente de su hegemonía en la tarea de crear valor, los trabajadores no podían seguir creyendo que eran ellos los que explotados le daban el poder económico al sistema.

Entonces, una de las grandes diferencias entre los ortodoxos clásicos y los ortodoxos neoclásicos (que derivaron en neoliberales) es la manera en la que es analizado el trabajo, es la diferencia entre el *homo economicus* de los clásicos y, en términos foucaultianos, el socio empresario de sí mismo del neoclasicismo. El trabajo es, a final de cuentas, la categoría que, estudiada a profundidad por los neoclásicos ortodoxos, permite que el capital humano entre a jugar un papel preponderante en la economía contemporánea.

El neoclasicismo ortodoxo fue la respuesta teórica a las preocupaciones y el contexto de finales

del siglo XIX, con Jevons, Menger y Walras alrededor de la década de 1870 (Guerrero, 1997, p. 85) inicia la transformación de la teoría económica, al pasar retóricamente del intercambio clásico entre capital y trabajo a un intercambio de supuestos iguales, dejando al trabajo sin su función de generar ingreso. La apuesta fue crear un fundamento nuevo para el valor de las mercancías distinto al trabajo y crear un mundo utópico a partir de la actuación egoísta de los agentes en el mercado, ya que el equilibrio se consigue a partir de la actuación egoísta de los actores, que toman decisiones excluyentes entre sí a partir del supuesto de que los recursos son escasos. De esta manera, el neoclasicismo estudia el comportamiento humano desde de la racionalidad que utiliza para la toma de decisiones antagónicas. (Foucault, 2007, p. 260)

Para la economía neoclásica ortodoxa, la idea de hombre racional⁴ y su búsqueda del máximo beneficio, es una ley y se puede comprobar casi a priori en términos de ciencia exactas que se basan en la visión newtoniana del mundo regida por leyes inmutables⁵. La elección racional se explica en el hecho de que el hombre en cada una de sus actuaciones, es egoísta e individualista y no existe ninguna lógica posterior que se emplee en la consecución de sus objetivos.

Se plantea, que a medida que los individuos logran su bienestar también lo hace el conjunto de la sociedad, el óptimo de Pareto explica este supuesto neoclásico, sin embargo, desde donde se muestra la teoría también se puede proponer la crítica, pues Wilfredo Pareto muestra el equilibrio a partir de que unos pueden tener más a costa de otros y la solidaridad es fuente de ineficiencia, teóricamente se defiende la idea de que para que un individuo mejore su bienestar obligatoriamente se debe desmejorar el bienestar de otro. (Mora y Venegas, 2016, p. 217)

En conclusión, el modelo neoclásico está construido sobre la premisa del hombre y su elección racional, se pretende que las categorías del modelo se vuelvan evidentes, se crean límites económicos de los cuales el pensamiento del hombre no puede salir, porque toda actuación humana se basa en la elección por máximo beneficio y competencia. Los seres humanos quedan imposibilitados para pensar otras realidades por fuera de la competencia económica, hecho que le proporciona poder teórico a la economía sobre otras disciplinas como la so-

⁴“La teoría del hombre racional es cuestionada magistralmente por Sen (1986) en su artículo “ Los tontos racionales” en donde establece que esta teoría tiene una estructura muy escasa pues se;ala al hombre como ser puramente económico, llegando a ser casi retrasado mental desde el punto de vista social. La teoría económica se ha ocupado mucho de este tonto racional, pero se necesita de una estructura teórica más compleja para acomodar diversos conceptos relacionados con el comportamiento.”

⁵Los principios de Newton se debieron a su habilidad para matematizar la ciencia empírica o física, las matemáticas servían para disciplinar la imaginación creadora, enfocando o agudizando su productividad y dotando a la imaginación creadora de nuevos y singulares poderes. Parece sospechoso ver la manera en la que las corrientes económicas neoclásicas apropian a Newton y su manera de disciplinar la capacidad creadora del ser humano, más adelante se tratara este punto en relación con la manera en la que se ve la educación en este contexto.

ciología, la psicología y la ciencia política; ya que supone bases científicas para predecir la conducta humana. De esta manera se asegura que, no existe lógica colectiva en términos de solidaridad o de trabajo en comunidad (Wiesner Duran, 1997, p. 6).

Continuando con Foucault, al hablar del cambio del tratamiento que se le da al trabajo en los neoclásicos, se puede señalar que el neoclasicismo nace como un retorno al *homo economicus* pero como ya se dijo, ahora se hace énfasis en que el hombre es una fuente propia de ingresos. La lógica del individuo es la lógica de la empresa que él mismo es, el trabajador ya no es un objeto, es un sujeto del sistema, las puertas del capitalismo se abren para cualquiera que quiera generar ganancia.

Evidentemente esta es una teoría muy acorde con los intereses del poder capitalista, es así que Guerrero (1997) habla del origen de la económica neoclásica y sus relaciones de poder en las naciones. Se puede afirmar entonces, que la teoría neoclásica nació como respuesta a una necesidad histórica de la élite de cada país para frenar el desarrollo del marxismo.

Por todo lo anterior se apunta en este documento que los neoclásicos saben muy bien la importancia de la teoría del valor del trabajo, de hecho, el énfasis que se le da al capital humano revela esta aseveración; sin embargo, teóricamente niegan que exista la clase trabajadora, para ellos, existen individuos que teniendo interiorizada la teoría, pueden competir en igualdad de condiciones como si todos fueran empresas.

Quizá los teóricos economistas del siglo XIX vieron las falencias de su teoría del hombre racional, así como lo señaló Amartya Sen en el referido artículo “Los Tontos Racionales”, vieron que su teoría adolecía de una visión integral del hombre, vieron que las elecciones se conectan con la ética ya que el razonamiento moral fluye sobre nuestras acciones, se trata de cuestiones culturales entre las que se encuentra la moral. Los modos de comportamiento económicos van más allá de los incentivos económicos y que las preferencias entre ordenamientos deben ser sustituidas por una estructura más rica, deben verse los intermedios entre egoísmo y moral y la incidencia de los grupos sociales (Sen, 1986) el institucionalismo ve estas falencias y las inserta en sus teorizaciones económicas, tal y como se observa en el título siguiente.

2.2. Institucionalismo y neoinstitucionalismo: desde la heterodoxia hasta la ortodoxia

Teniendo clara la diferencia de la economía ortodoxa y heterodoxa, y con base en el texto “Instituições, Crescimento e Mudança na Ótica Institucionalista” (Camargo Conceição,

2002) se intenta en este aparte explicar las vertientes del institucionalismo heterodoxo y el neoinstitucionalismo ortodoxo, para poder más adelante, abarcar las maneras en las que este último envuelve a la universidad pública en un proceso de generación de capital humano para beneficio del crecimiento y el capital.

Para llevar a cabo este propósito, surgen los siguientes cuestionamientos que son respondidos a lo largo del título ¿Por qué hubo necesidad de comenzar a teorizar acerca de las instituciones? ¿Qué era lo que le faltaba a las teorías económicas de finales de siglo XIX para que naciera la necesidad de introducir teorías que explicaran el funcionamiento y la utilidad de las instituciones en el proceso económico y social? ¿Cuál fue el contexto en el que se fueron desarrollando estas nuevas teorías institucionales? ¿Cuál es la diferencia entre institucionalismo y neoinstitucionalismo? ¿Por qué termino siendo el neoinstitucionalismo la teoría ortodoxa por excelencia en la contemporaneidad?.

El institucionalismo nació como una rama de la economía heterodoxa. Es así que Guerrero (1997) señala al institucionalismo como una teoría contestataria a la hegemonía económica de su tiempo, intentando ampliar el campo de acción de la misma hacia otras ramas de la ciencia social como la antropología, la psicología y la sociología y aseverando que el institucionalismo analiza el conflicto y no el orden de la sociedad de su tiempo teniendo en cuenta las conductas de los actores, las cuales cambian en medio de procesos sociales y subjetivos igualmente cambiantes. (Guerrero, 1997).

Partiendo de estos supuestos se afirma aquí que, según el institucionalismo, lo que predomina en la sociedad no es el orden sino el caos y este caos tiene que tratar de ser entendido y explicado por los científicos sociales de una manera interdisciplinar, para poder llegar a puntos de partida que redunden en el bienestar de la población.

Entendido de esta manera, se puede decir, con base en lo que señala el profesor Camargo Conceição, que esta corriente de finales de siglo XIX y comienzos de siglo XX surge como opción no marxista, pero si heterodoxa, a las teorías neoclásicas de su tiempo, ya que esta nueva teoría consideraba que no se abarcaban los aspectos suficientes para explicar el crecimiento económico y aportando así nuevos elementos conceptuales que permiten ver la complejidad social. Es decir que, al contrario de la teoría neoclásica, el institucionalismo ve que los individuos son interdependientes y complejos en sí mismos y en sus relaciones, esto se afirma tomando como base una teoría evolucionaria de la sociedad⁶.

⁶Según Camargo Conceição (2002) Veblen, el más importante institucionalista heterodoxo, afirmaba que la historia económica de los individuos se constituía en un proceso acumulativo de adaptación de medios a fines que periódicamente modificaban en cuanto el proceso avanzaba, esto implica una posición post darwiniana enfatizando el proceso de causas tan comunes en el darwinismo, la ciencia adquiere una connotación no estática y de equilibrio, pero con la identidad metodológica del evolucionismo, Veblen escribió que la vida en sociedad es un proceso de selección adaptativa, la evolución de la estructura social

Veblen⁷ como padre del institucionalismo, trabaja sobre las premisas de que las instituciones forman la base de cualquier tipo de sistema y tienen una influencia directa en el comportamiento de la sociedad, son la estructura en que se desarrollan las actividades de los individuos, imponen las normas con que estos se relacionan, para que se sientan sin presiones y más de acuerdo con el rol que representan en la vida política, social y económica.

Una característica muy importante en el análisis del institucionalismo, que servirá de punto de partida para el posterior análisis del neoinstitucionalismo y capital humano, es el tema de cultura que explica el profesor Camargo Conceição, donde señala que la cultura es un proceso de causación acumulativa que forma la estructura social, identidades, metas, preferencias y estilos de vida. Es un producto de interdependencia entre individuos y grupos, donde la estructura de poder está marcada por la desigualdad y la jerarquización por lo que las instituciones tienden a ser pluralistas y democráticas en sus orientaciones. (Camargo Conceição, 2002, p. 109)

De esta manera el institucionalismo nace como crítica al neoclasicismo, ya que al analizarlo concluye que está montado sobre el mito del mercado como legítima fuente de orden que se basa en la oferta y la demanda, haciéndolo ver como natural y poniéndolo como fuente de poder y autoridad. Manteniendo de esta manera, el status quo, es decir que como se afirmó en el título anterior, el institucionalismo afirma que la teoría neoclásica nació como respuesta a una necesidad histórica de la élite de cada país para frenar el desarrollo del marxismo en el mundo.

Por lo anterior, la historia de la teoría económica considera a Veblen como cercano al marxismo en cuanto propendía por un cambio del sistema en el que todos fueran iguales en un sistema de producción manejado comunitariamente, donde los pobres pudieran dejar de depender de la caridad y esto se logra redistribuyendo la renta. Veblen se refirió a la teoría del valor, como un proceso por el que los valores se incorporan y se diseñan los comportamientos sociales, ya que para el institucionalismo la cultura es un proceso acumulativo que da forma a la sociedad.

A partir de la segunda mitad del siglo XX surgen trabajos institucionalistas que toman diferentes vertientes, y que Camargo Conceição logró clasificar en dos grupos, los neoinstitucionalistas heterodoxos herederos de las teorías de Veblen y Commons y la vertiente de la Nueva Economía Institucional -NEI- que nace como perfeccionamiento de la económica

ha sido un proceso de selección natural de las instituciones, ese proceso no implica que las instituciones sean rígidas, por el contrario permite que cambien gradualmente.

⁷Thorstein Bunde Veblen. Estadounidense, economista heterodoxo, fundador de la corriente institucionalista de la economía.

neoclásica ortodoxa. A continuación su explicación:

- *Neoinstitucionalistas heterodoxos*, para quienes las instituciones son hábitos, costumbres y formas de pensar que controlan y favorecen las acciones individuales y en donde el proceso institucional depende de cambios tecnológicos o institucionales y recorren rutas sociales de aprendizaje y de tensiones entre lo nuevo y lo antiguo. De ese proceso surgen la ley, las normas, los hábitos, las innovaciones y los conflictos que establecen nuevas formas institucionales. En este contexto el conflicto está siempre presente, una institución mantiene coherencia con la arquitectura institucional de toda la sociedad, las instituciones son una guía de acción en un contexto de asimetrías, son una estructuración del orden social. En el caso de la teoría de la regulación; las instituciones participan en formación de regularidades de acumulación, creen que el análisis de la dinámica del capitalismo (instituciones de carácter colectivo) la moneda (medida institucional de la escasez) las formas de la empresa y la relación salarial, reposan en una filosofía pragmatista, histórica y evolucionista. (Camargo Conceição, 2002, p. 134).

En este grupo se encuentran los regulacionistas⁸ para quienes, según Robert Boyer en su texto "La teoría de la regulación", las instituciones serían "*modos de regulación que tienen la triple propiedad de - reproducir las relaciones sociales fundamentales a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas - sostener y pilotar el régimen de acumulación en vigor -asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas*". (Boyer, 1992, p. 61)

En sentido heterodoxo Boyer se pregunta ¿Cómo operan las formas institucionales? se responde desde tres tipos de acción que nombra como la ley, la regla y el reglamento, que sirven de mecanismos de coacción para imponer un comportamiento económico a los individuos, ya que por lo general los grupos económicos participan en el establecimiento de acuerdos que desde sus intereses imponen compromisos y valores que parecen espontáneos, pero que son producto de normas en vigor establecidas en creencias, educación y orden económico, sustituyendo el criterio de racionalidad global por el de racionalidad limitada.

Boyer (neoinstitucionalista heterodoxo) se refiere en este punto al trabajo de Simon (neoinstitucionalista ortodoxo) quien propone formaciones sugestivas para procedimientos de elección utilizados para tratar la información pertinente. Según Boyer, Simon explica que esos procedimientos se traducen en el establecimiento de contratos jurídicamente establecidos para anticiparse a lo que puede ocurrir en el futuro y avanzar en lo que determina las elecciones, para Boyer este es uno de los primeros ejemplos de cómo las instituciones en el sentido ortodoxo se imponen como expresión de una racionalidad superior a la del mercado y a esto se le llama Nueva Economía Institucional.

⁸La teoría de la regulación: un análisis crítico (Boyer, 1992).

- - La “Nueva Economía Institucional” -NEI-, se basa en la escuela neoclásica pero entiende las limitaciones de la racionalidad del hombre para el libre mercado, ya que, siempre antepone su máximo beneficio, lo que lleva a sobrecostos en las transacciones. Ante esto, la NEI estudia el comportamiento humano pasando de la premisa del *homo economicus* al *homo psychologicus*; en este contexto, las instituciones se entienden como una de las variables que juegan un papel en el proceso de elecciones, por lo que se traducen en contratos que regulan las actuaciones e interacciones de los agentes en el mercado. Por ello, Camargo Conceição, explica el surgimiento de la NEI a partir de los conceptos de racionalidad de Simon⁹, fallas del mercado y costos de transacción de Coase, Williamson y North¹⁰.

En la NEI las instituciones sirven para solucionar problemas de satisfacción de los individuos para compensar las disfunciones del mercado, ya que, según los neoinstitucionalistas, la teoría neoclásica no tiene en cuenta el desarrollo y proceso propios de cada mercado y no se preocupa por entender la cultura y la idiosincrasia de cada territorio en donde se desarrolla, lo que lleva a ineficiencias. Por ello, es necesario que la economía tenga en cuenta estas variables para lograr la perfección del mercado, así, el neoinstitucionalismo ortodoxo, hace presencia en dos niveles, uno macro que trata lo económico, lo político y lo social y uno micro que trata las relaciones horizontales entre instituciones o individuos. De esta manera, la comunicación va en doble vía, pero se concentra más en el caso específico y sus circunstancias, construyéndose de abajo hacia arriba, observando los factores no racionales que pueden inferir en los mercados (Wiesner Duran, 1997, p. 19).

De esta manera, y al ver que las teorías neoclásicas se quedaron cortas en cuanto a la interiorización de la lógica mercantil en el pensamiento humano y por lo tanto en la legitimación del mercado, se introduce la NEI. No en vano se ha asistido a una importación de los modelos utilitaristas a los análisis de la ciencias sociales que refuerzan el individualismo, es decir que introducen en la cultura, tradición y forma de actuar y relacionarse con el mundo de los seres humanos la lógica individualista en la que primero es cada uno (Laval, 2004, p. 155).

Se puede concluir, basándose en Camargo que las principales presunciones de la NEI son que los costos de transacción definen diferentes modos institucionalistas de orga-

⁹Este concepto reconoce las limitaciones de la capacidad de la mente humana en la resolución de problemas complejos de la realidad, reconoce los límites neurofisiológicos del hombre, por lo cual considera que la suscripción de contratos es la manera menos costosa de anticiparse a eventualidades a las que se puede llegar por esta limitación. Camargo Op Cit pág 114

¹⁰Las instituciones y la tecnología determinan los costos de transacción, la NEI establece la conexión entre instituciones, costos de transacción y teoría neoclásica en donde la eficiencia de los mercados se obtiene cuando estos costos se aminoran al máximo posible, aparte de estos costos se presentan también la racionalidad limitada, el oportunismo, la incerteza y la burocracia como fallas del mercado lo que imposibilita en la realidad el óptimo de Pareto. (Camargo Conceição, 2002, p. 32)

nización; la tecnología se constituye en un aspecto fundamental en la organización de la empresa, preocupación por las fallas del mercado. De ahí la importancia de las jerarquías en el marco conceptual; el lenguaje judicial en las transacciones y el conflicto como algo natural, dada la existencia de escases en la teoría económica, racionalidad limitada, necesidad de información, estandarización y metodología inductiva.

Uno de los traductores para Colombia de la teoría que se acaba de describir es Eduardo Wiesner¹¹, quien entra a analizar el papel del Estado en donde, contrario de lo que hacía el neoclasicismo, juega un papel preponderante en el escenario económico como creador de un ambiente propicio para la competencia mediante los marcos jurídicos adecuados (Wiesner Duran, 1997, p. 12).

Según este autor se deben eliminar o tratar de controlar las fallas del mercado, una de las maneras es eliminar las acciones de quienes llama los rent seekers, para quienes los escogimientos políticos reflejan sus intereses racionales y no los intereses de aquellos que se supone que benefician las decisiones políticas, los define como grupos que capturan rentas a través de la acción del gobierno y no de la acción del mercado a través de mecanismos como: regulación, tarifas, cuotas, precios de sustentación, y financiamiento cuasi fiscales y rentas de destinación especial. Señala que mientras haya gobiernos, presupuestos públicos, procesos políticos para elegir y decidir la necesidad de influir normativamente en la distribución del ingreso, habrá oportunidades para los rent seekers, según Wiesner uno de los grandes grupos de rent seekers en Colombia es FECODE.¹² (Wiesner Duran, 1997, p. 23).

Es así que la NEI, según Wiesner, intenta asegurar que el funcionamiento de las instituciones debe acercarse lo que más se pueda a la elección racional, minimizando la burocracia y los costos de transacción, desde la auto organización y autogestión comunitaria de la sociedad y que el Estado pueda reducir sus costos al mínimo posible (Mora y Venegas, 2016, p. 222). Es por ello que la teoría apunta que la misma sociedad demande los cambios que necesita la economía, es decir, que desde el Estado, por mandato popular, se promulgan las reglas necesarias para crear un mercado eficiente en el cual la competencia regula todos los ámbitos, la protección de competencia es el bien colectivo por el que la sociedad se pone de acuerdo para beneficio de la mayoría. (Wiesner Duran, 1997, p. 9-10).

En suma, el Estado se acepta como una institución y el bienestar está relacionado con el

¹¹Eduardo Wiesner ha ejercido gran influencia en la política pública colombiana a través de su colaboración en misiones económicas, su papel en el Departamento Nacional de Planeación y sus obras; para ampliar esta información se puede ver: Los aportes de Eduardo Wiesner al Pensamiento económico colombiano. (González, 2006)

¹²Para Wiesner los grupos de rent seekers están conformados por los maestros, los trabajadores de la salud o los funcionarios. Extrañamente no incluye a los formuladores de políticas que imponen desigualdad dentro de dichos grupos.

equilibrio que propicia el mercado, el único bienestar posible es el mercantil y se basa en una teoría del consumidor, del productor y la consecuente teoría del equilibrio general¹³.

En su libro Marsh y Stocker (1997), señalan que la NEI, le concede una importancia central a las instituciones y estructuras, junto a las reglas y procedimientos, organizaciones y los diferentes componentes que forman un sistema político, es decir que entra en juego el enfoque sistémico de las organizaciones que regula la acción por medio de dos formas de control: por un lado, la toma de decisiones del gobierno dirigente y por otro la acción de la administración pública que influye en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y su reproducción del sistema social.

Pero, ¿Por qué logra el neoinstitucionalismo permear de tal manera la teoría económica en particular y la teoría socio-política en general? ¿Qué hace tan validas sus afirmaciones, premisas e hipótesis? ¿Por qué logra tanta aceptación a nivel estatal? estos cuestionamientos se pueden responder de dos maneras:

Primero, la conveniencia de esta teoría para la élite económica y política a nivel mundial que ve en ella la reinención del capitalismo, esta vez, como los individuos internalizan el capitalismo de tal manera que hasta es defendido por convicción por ellos mismos; pero también, se puede decir que esta teoría ha utilizado el eclecticismo indiscriminadamente, tal y como lo presenta Guerrero (1997, p. 22-24) lo más importante de esta corriente es la reivindicación del pluralismo y la interdisciplinariedad. El autor habla del eclecticismo en el que, al interior de las teorías pueden encontrar cabida aportaciones de diferentes disciplinas, pero se presentan casos (entre los que se puede nombrar el neoinstitucionalismo) en que es inaceptable que ingresen a engrosar la teoría un conjunto de retazos teóricos muchas veces contradictorios, en este caso lo que se da es un eclecticismo excesivo que radica en la combinación superficial de elementos incompatibles bajo la apariencia de una unidad ficticia o de un pluralismo controlado. Por tanto, este autor afirma que el origen de esta escuela es la economía neoclásica y su prolongación en las ciencias sociales, por lo que, en autores como Olson, Becker, Downs y Buchanan, se presenta un renacimiento del pensamiento de derecha y ataques a las ideas de la acción humana a favor de explicaciones estructurales (Guerrero, 1997, p. 175).

Quizá de esta manera se pueda explicar la contradicción en la que, por un lado el neoclasicismo y posteriormente, la NEI le quitan al trabajo su capacidad hegemónica de proporcionar valor y ganancia al capital, introduciendo otras supuestas maneras de generarla, pero por otro lado, tal y como lo señala Foucault, se ve la necesidad de estudiar como el trabajo forma parte del análisis económico en forma de capital humano (Foucault, 2007, p. 255), por

¹³Se puede llegar a plantear que mientras en el institucionalismo las instituciones están por encima del mercado, en el neoinstitucionalismo el mercado está por encima de las instituciones

lo anterior se puede señalar aquí, que hoy como nunca antes la teoría del valor trabajo es tomada en cuenta para generar ganancia al capital. Explicar el modo en el que la educación es utilizada para este fin, es el propósito del título siguiente.

2.3. Neoinstitucionalismo ortodoxo, como retórica del capital humano

”Se tratará en cambio de una política de crecimiento centrada en una de las cosas que justamente occidente puede modificar: el saber, el nivel y la forma de inversión en capital humano. Hacía ese aspecto se orientan las políticas económicas, sociales y culturales (...) y pueden repensarse los problemas de la economía del tercer mundo.”
(Foucault, 2007, p. 273)

El propósito de este aparte es observar cómo se justifica el hecho de la injerencia económica en la educación y como teóricamente se convierte a la escuela en empresa, de esta manera la tesis es que “la educación es una industria cuyo producto son seres humanos formados para el sistema”.

En este título, a partir de la clase de Foucault (2007) del 14 de marzo del 79 llamada “Nacimiento de la biopolítica”, se contextualiza el nacimiento de la teoría del capital humano y se muestra la importancia del concepto dentro del tejido neoinstitucional ortodoxo, para posteriormente llegar a la descripción de la teoría del capital humano a partir de Pulido(s.f.) , Schultz(1968) y Becker(1983):

Foucault durante la clase referida, se centra en el análisis de capital humano porque considera este concepto como trascendental en los análisis económicos clásicos y neoclásicos, para los primeros significaba algo solo en función del tiempo y para los segundos es un factor de importancia en la medida en la que se pregunta desde su perspectiva cómo el trabajador utiliza los recursos de los que dispone¹⁴, por lo que afirma que estaba siendo desperdiciado al momento de realizar análisis económicos, además de que en ese momento estaba recogiendo dominios que nunca se habían considerado económicos.

¹⁴Foucault no se refiere expresamente al neoinstitucionalismo, pero si estudiamos a Simon y su interés en el comportamiento humano, podemos analizar la importancia de la NEI en el problema que comenzaba a estudiar Foucault: el estudio del comportamiento humano, el cambio de mentalidad es una de las apuestas del neoinstitucionalismo el individuo pasa de ser un empleado a ser su propio jefe y obedecer reglas informales por medio de una nueva cultura: esta es la similitud entre capital humano y neoinstitucionalismo.

Desde el punto de vista neoliberal, para Foucault el trabajador ya no es visto como en los clásicos como un objeto sino como un sujeto activo que se puede equiparar a una empresa, es así que el ingreso del trabajador se ve como un rendimiento del capital que está invertido en una empresa que se llama trabajador: su fuerza de trabajo. En este sentido el trabajador queda solo compitiendo en el universo de empresas en las que se convierten todos y cada uno de los trabajadores,¹⁵ en donde todos son productores y la remuneración es la renta al capital y ese capital es el capital humano, por lo cual surge la necesidad del estudio de este nuevo concepto y de su modo de constitución y acumulación. (Foucault, 2007, p. 40).

Con estas bases Foucault se pregunta ¿De qué está compuesto el capital humano? ¿Cuáles son los elementos de esa inversión lo que va a constituir una máquina idónea? señala de esta manera, la importancia de tomar en cuenta elementos que nunca antes habían sido analizados en economía: genética, familia, medio ambiente, salud, educación; elementos en los cuales, los neoliberales pueden ver la capacidad de innovación en procesos tecnológicos y para quienes esta es la renta de la inversión del capital humano.

La afirmación de Foucault se puede analizar desde la manera en la que neoinstitucionalistas como Simon, Lucas y Williamson analizan el capital humano, análisis que se hace nuevamente desde el documento de Camargo: Lukas introduce el estudio del capital humano como el nivel de especialización que pueden llegar a tener los individuos a partir de su decisión de adquirir conocimiento empleando unidades de tiempo en el periodo actual. Para cuantificarlo, pone variables a cada una de las unidades de capacitación por trabajador, todo lo cual redundará en su productividad y conlleva a incorporar en su trabajo cambios tecnológicos que implican innovación. En este contexto, según Lucas el modelo de desarrollo económico se constituye en un sistema que imita las características del comportamiento económico con una tasa de crecimiento de una población dada y dos tipos de capital: el físico y el humano¹⁶.

En la NEI, los patrones de comportamiento de los sujetos son objetos importantes de estudio, en la medida en la que observan proceso de cognición humana teniendo en cuenta la racionalidad limitada de los hombres.

¹⁵Por ello Foucault considera que el neoliberalismo significa el retorno al *homo economicus*

¹⁶En esta parte se puede hacer una crítica al modelo neoinstitucional de la NEI en el sentido de operar modelos econométricos que abstraen la realidad y que toman en defensa de la supuesta equidad a individuos y países de la misma manera, desconociendo los procesos y características propias de cada territorio y comunidad, al contrario de los de lo que los institucionalistas herederos de Veblen y Commons que analizan diferentes escenarios, la realidad no se puede analizar desde ecuaciones lineales que dejan por fuera muchas características de la sociedad que si influyen de gran manera en los resultados, y aparte crear todo un entramado de políticas homogenizantes para todo el mundo

Capital humano desde Schultz y Becker

Después del análisis del concepto de capital humano desde el cambio de paradigma neoliberal-neoclásico-neoinstitucional, cabe aquí aclarar el concepto como tal, a partir de sus precursores: Schultz y Becker, este abordaje se realiza a partir del texto de Pulido (s.f.) que aborda el concepto del capital humano y las maneras en las que el sujeto es visto desde el neoliberalismo.

Señala Pulido que la educación desde Schultz va dejando de tener el significado histórico de transmisora de cultura y comienza a ser instrumentalizada en función de las ganancias que puede representar, en Schultz las relaciones economía-educación comienzan a ser una inversión que llega a ser inherente a la persona que la recibe.

Y es que Schultz en el texto, “El valor económico de la educación” se pregunta ¿Qué es lo que importa cuando se habla de los factores económicos de la educación?; responde señalando que al hablar de educación se debe hablar de distribución de recursos basada en decisiones con sentido eficientista, entre las que están la misma decisión de estudiar y por un periodo de tiempo dejar de percibir ingresos; esta es una de las maneras en las que la educación comienza a tomar un valor económico (Schultz, 1968, p. 56), el autor se refiere a una falsa dicotomía entre lo cultural y lo económico en la educación, señala que no existe tal, porque la cultura se refiere también a actividades económicas (Schultz, 1968, p. 2).

Es de anotar que según el mismo autor, hasta el momento en el que se estaba teorizando el concepto de capital humano, no eran muchos los intentos de incluir la educación en criterios económicos, tanto que ni siquiera en la teoría económica existía dentro del concepto de inversión algo que incluyera los seres humanos y todas las condiciones que de ello dependen; por lo anterior surgió la necesidad en ese momento, de equiparar la escuela a la empresa y los establecimientos educativos a las industrias, para poder hacer preguntas que incluyeran distribución y optimización de recursos y brindar información suficiente a las iniciativas privadas y a las políticas públicas. Es decir que se justifica el hecho de poner a la economía por encima de la educación, tanto por los beneficios privados como por los beneficios en el marco institucional público que pueda tener, tal y como lo describe Foucault (2007) en la frase que inicia este título.

Schultz intenta justificar la injerencia de la economía en la educación insinuando que las preguntas de investigación pueden ser hechas más objetivamente por un economista que por un político, tanto que defiende la concepción de preguntas de investigación educativa con lógicas de ciencias exactas, poniendo sobre la mesa la discusión de quien es más apto para realizar investigaciones en educación si un político o un economista (Guerrero, 1997, p. 27-28). Se puede determinar de esta manera que es Schultz quien empieza el camino de colonización de la economía sobre la educación, con base en esta determinación solo quedaba por perfilar el

concepto y crear la teoría, trabajo del que se encargó Becker (1983) con su “Teoría del capital humano”, de quien, continua explicando Pulido, que se encarga de sistematizar y organizar de tal manera que quede claro que de la inversión en educación depende la productividad de un trabajador.

Señala Pulido que para Becker, la inversión en capital humano es un conjunto de variables que juegan a favor de que tan apto es un trabajador para la empresa: educación, instrucción, familia, genética, cuidado, salud, cultura, habilidades, relaciones sociales, estabilidad emocional, entre otras; por lo tanto el trabajador más apto es el que más acumula capital humano, pero el análisis que hace Pulido es que este tipo de estándares profundizan la desigualdad y la exclusión, sistema que crea un sujeto acumulador y consumista capaz de adaptarse rápidamente al cambio en un mundo donde reina la flexibilidad.

En este sentido, Foucault (2007) señala que la tesis central de Becker es que *“de ninguna manera hay que creer que en un proceso de intercambio, el consumo solo consiste en el hecho de que alguien compra y hace un intercambio monetario para obtener una cantidad de productos, los intercambios del hombre son para su propia satisfacción”*, es decir, que se crea a través del capital humano, un individuo competitivo, acumulador, consumista y hedonista.

Poniendo de presente el análisis de Pulido y la tesis que considera Foucault tiene Becker, se procede aquí a explorar el texto de este último, buscando las pistas que amplíen el entendimiento del concepto como tal.

El propósito central del texto de Becker, escrito en 1964, fue explicar una parte importante del crecimiento de la renta en USA y explicar el énfasis con que algunos insistían en la educación como factor económico y se ocupa de las actividades que repercuten sobre las rentas monetaria y psíquica futuras a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos. Esas actividades se denominan inversiones en capital humano; así mismo, el objetivo fue desarrollar una teoría de la distribución de las retribuciones y hasta cierto punto de la distribución de otros tipos de renta.

En la primera parte del libro se establecen las ventajas de inversión en capital humano por parte de las empresas, sin embargo este análisis no se mantiene a lo largo del texto ya que a partir del segundo capítulo se hace énfasis en las inversiones en capital humano de los individuos, como si una vez más los individuos se tomaran como empresas, o como si la inversión en capital humano beneficiara más a los individuos que a las empresas, desconociendo que la formación y el capital humano sirven a estas en particular.

Becker hace énfasis en los derechos de propiedad de los conocimientos y de las innovaciones que vienen de la formación del individuo, así, los gastos en educación del mismo individuo

vendrían siendo una inversión que se recuperará en periodos posteriores de tiempo por medio de retribuciones. De esta manera se continua en el camino de equiparar la escuela con una empresa, integrando conceptos que otrora solo servían a la economía. Continua el autor con este propósito señalando que *“no siempre es necesario hacer una distinción tajante entre escuelas y empresas, en algunos casos se puede considerar a las escuelas como un tipo especial de empresa y a los estudiantes como un tipo especial de aprendiz, el ejemplo más claro es el de los estudiantes que trabajan en una actividad que depende de la escuela lo que ocurre en muchas universidades”* (Becker, 1983, p. 52).

Terminando con el análisis de cómo se equipara la escuela a la empresa y los establecimientos educativos a industrias, se puede señalar que Becker concibe al ser humano únicamente en función del beneficio económico que puede tener para sí mismo, para las empresas y para el mercado y para la sociedad; esta afirmación se desarrolla desde tres puntos de vista: primero, las condiciones físicas y psíquicas en las que debe estar un hombre para que su capital humano sea deseado en el mercado, en efecto habla de la manera en la que las empresas pueden influenciar en el buen gasto del salario a sus empleados generando buenos hábitos para que sus cuerpos y mentes sigan sirviéndoles¹⁷.

El segundo punto de vista sería la inversión que un ser humano hace en su formación que para Becker siempre es en función de sus retribuciones posteriores, supone que un individuo compara y toma decisiones de formación actual basado únicamente en los rendimientos futuros que le puede proporcionar, de esta manera, sería una inversión exactamente igual a cualquiera, pero, en este análisis no caben posibilidades de que el individuo escoja su formación actual en función diferente a las retribuciones posteriores, se corta la posibilidad del ser humano de no responder a estímulos diferentes a los económicos; y, tercero, la influencia del contexto geográfico y familiar del individuo explicando que el desarrollo del mismo, en diferentes contextos, explica las aptitudes de los individuos y su disposición a invertir en capital humano, lo que conllevaría a que el éxito económico se viera en función de la aptitud del individuo para tal. Por ello según la teoría, los más aptos tienden a invertir más que los demás y por lo tanto obtienen más éxito económico¹⁸, por lo tanto la igualdad de oportunidades incrementaría la eficiencia de las asignaciones. Sin embargo, se puede señalar aquí que se trataría entonces de una selección natural, que ahondaría problemas de exclusión.

¹⁷Las empresas pueden influenciar sobre el gasto aconsejando que comer a sus empleados, vivienda o cuidados médicos, la generación de paternalismo de los empresarios en países subdesarrollados, puede indicar que un incremento del consumo afecta la productividad, el paternalismo puede ser una manera de invertir en salud o bienestar de los trabajadores de los países subdesarrollados. (Becker, 1983, p. 57)

¹⁸En general la causa más importante de la disparidad de oportunidades radica en las diferencias de capacidad para disponer de fondos estos a su vez se debe a la segmentación misma del mercado de capitales, que implica que se racionan los fondos más baratos. Los individuos con condiciones de oferta más favorables invertirían cantidades relativamente grandes en ellos mismos. (Becker, 1983, p. 123)

Hasta aquí se ha elaborado el contexto histórico y teórico de la economía y como afecta la manera de ver y ser de la educación y el llamado que se le hace a ser productora de seres con un capital humano que esté inmerso en la ganancia del capital. Contexto necesario para el entendimiento de las políticas de educación superior en Colombia, en el siguiente capítulo se hará un recuento de cómo estas teorías se hacen presentes en América Latina y Colombia, a partir de la década de los 70.

3. ¿Cómo la teoría económica neoinstitucional se transforma en política pública en Colombia?

Como la finalidad de este documento es mostrar de arriba-abajo el proceso de las reformas a las que se ven abocadas las universidades en Colombia, en particular la UPN, y la manera en la que atentan en contra de su integridad no solo administrativa y financiera, sino también su papel en la sociedad, en el primer capítulo se realizó un recorrido teórico que llevó a entender y establecer los principios de la NEI y su relación con el concepto de capital humano. Ahora, en este capítulo se pretende mostrar la manera en la que esta nueva teoría ha permeado el Estado y su forma de proceder en el sector educativo.

Para lograr este objetivo la tesis que se establece en este capítulo es “la política sectorial en América Latina y Colombia, se ocupa de encaminar a la educación a beneficiar el mercado y de hacer cada vez más eficiente el manejo de los recursos, ello, en concordancia con una cruzada de organismos financieros internacionales que traducen los principios de la NEI”. Esta tesis se aborda en dos puntos, el primero la explicación del contexto internacional de América Latina enfatizando el papel del Banco Mundial y el segundo punto resalta cómo se pone de presente esta problemática en educación.

Las preguntas guía son: ¿De qué manera la NEI ha llegado a ser la corriente ortodoxa por excelencia y ha puesto a la economía por encima de la política de los países? ¿De qué manera la NEI ha logrado que los estados se rijan por sus principios? ¿Cómo considera esta teoría que debe ser la política económica de los países? ¿Cómo considera esta teoría que debe ser la política educativa de los países? ¿De qué manera el Banco Mundial beneficia la apropiación de la NEI en las políticas en América Latina? ¿Cómo se evidencia la apropiación de la NEI en los informes de desarrollo del Banco Mundial? ¿Cómo es la influencia de esta corriente teórica en el sector educación?

Antes que todo se debe poner de presente la importancia que reviste el Estado para la NEI, lo cual, podría llegar a ser una contradicción teniendo en cuenta que es una teoría económica ortodoxa (minimizadora el Estado), pero se puede señalar en esta investigación, que reviste importancia preponderante dentro del sistema, ya que es la institución por excelencia que le

permitirá al mercado su supremacía, por medio de los marcos de reglas que minimizan los costos de transacción que solo el Estado puede crear y que no se podrán cambiar por libre albedrío político, creando así un marco para que el sistema económico llegue a ser inamovible: la NEI traduce la individualidad y el sentido de competencia egoísta a la manera en la que la sociedad en general debe funcionar, basada en un conjunto de reglas que pongan por encima de la política a la economía, de esta manera la política o políticos de turno no pueden decidir sobre el manejo económico de los Estados- Nación.¹

Estas reglas según la teoría de la NEI pueden ser formales e informales: las formales se traducen en cuidadosos armazones normativos que protegen los derechos de autor, los contratos comerciales y el intercambio de bienes o servicios, y propenden por la descentralización política, financiera y administrativa de los Estados para que el flujo de información viaje de abajo hacia arriba. Por su parte las reglas informales son formas de ser y de actuar que se integran en la sociedad para crear el ambiente de individualismo y competitividad entre los ciudadanos-consumidores.

Las reglas informales son tomadas como códigos y valores de cumplimiento voluntario y su campo es el dominio privado, son aquellas que los individuos se autoimponen para evitar la anarquía y soluciones costosas y dar al intercambio la mayor coherencia posible; estas imposiciones están contenidas en las tradiciones, la cultura y la ética social en características como la honestidad, la confianza, la calidad y la reputación. Su atributo más importante es reducir los costos de transacción del mercado.

De esta manera, la NEI crea límites a la libertad humana que se traslapan y solapan entre las reglas formales e informales, de una manera tal, que los individuos no se dan cuenta de que están dentro de un sistema que logra manejar su pensamiento y actuación hacia el beneficio del mercado. Todo manejado por el Estado que a su vez esta subyugado a las reglas de la economía.

¹El mejor ejemplo práctico de esta preponderancia económica se da en Colombia desde la constitución política de 1991, que separó las funciones de Banco de la República del Ministerio de Hacienda, convirtiéndose en un organismo independiente sin que tenga que rendir cuentas al ejecutivo, según artículos 371 a 373.

3.1. Irrupción del modelo neoinstitucional ortodoxo –NEI– en política interna en América Latina

3.1.1. El contexto internacional

Para lograr entender el contexto internacional es necesario comenzar por la descripción de los modelos económicos de acumulación de capital, que presentan cada uno concepciones particulares de desarrollo, teniendo en cuenta el contexto presentado en el capítulo anterior, la descripción se realiza a continuación:

Modelo económico, modelo de desarrollo y de producción de capital antes del neoliberalismo:

- Heterodoxo como política pública: Keynesianismo, como solución a la crisis económica de 1929 y más tarde, a partir de 1945 como paliativo de la posguerra y que se dio hasta la década de 1970 y que se traduce en el Estado de bienestar en el mundo (favorecimiento de la industria interna) y Estado intervencionista en América Latina (sustitución de importaciones). Principal representante Jhon Maynard Keynes, economista inglés que con su teoría beneficiaba a la acumulación de capital a partir de la posibilidad del consumo de bienes y servicios.
- Real productivo: Fordismo, producción en cadena, control relativo de tiempos y movimientos, control no absoluto, no tiene un control eficientista sino asociado a aumento de salarios, todo se concentraba en un mismo espacio geográfico, la producción y el consumo nacional generaban riqueza.
- Estado de bienestar: Desarrollo hacia adentro de los Estados-Nación a partir del fortalecimiento de la producción nacional; se basaba en la producción de bienes y servicios y su consumo interno; favorecimiento por medio de las políticas públicas del bienestar de la sociedad para que se pudiera consumir todo lo que eficientemente se producía en las fábricas, generándose bienestar a través de la estabilidad laboral; se propende por seguridad social, salud, educación, sentido de pertenencia de los trabajadores a las empresas y sistema solidario de pensiones. Este modelo, presupuestalmente genera déficit público con el cual, se financia el Estado de bienestar para el bienestar general de la población; el modelo sabía que la inflación era necesaria en la medida en la que el dinero estaba en manos de la sociedad para que se pudiera gastar en lo que se producía; dentro de los Estados-Nación el poder económico estaba por debajo del poder político, los bancos centrales rendían cuentas de su actuación al poder político acerca de las acciones que tomaban para la estabilidad macro, se propendió por el interés endógeno.

Modelo económico, modelo de desarrollo y de producción de capital en el neoliberalismo:

- Ortodoxo como política pública: Neoclásico, teoría que retornó al escenario mundial desde finales de la década de 1950 cuyo centro del modelo es el mercado, el eficientísimo y la competencia con la característica de que se imponen los capitales financieros por encima del mercado de bienes. Representantes. Alfred Marshall y Leon Walras
- Financiero-especulativo: Neotaylorismo, control absoluto de tiempos y movimientos a través de la flexibilización absoluta del trabajo en donde se paga a destajo, el aumento de productividad se fundamenta en el absoluto control de costos siendo el costo más importante y el más controlado el salario, pago según unidades producidas, se extraen los recursos del grueso de la población generando pobreza. Fortalecimiento de los mercados financieros internacionales, no se tranzan tantos bienes reales, se tranzan servicios ofrecidos por el capital financiero, el dinero es una mercancía más que se transa en el mercado, las operaciones económicas en el mercado financiero internacional se vuelven difusas.
- Apertura económica: Modelo de desarrollo exógeno ya que el capital financiero actúa sin fronteras nacionales es decir, se basa en la acumulación de capital sin importar el consumo interno, así, toda la producción se hace con miras a los mercados internacionales; las políticas públicas son tendientes a favorecer la acumulación de capitales por parte del poder financiero internacional (reformas laborales, sociales, políticas, educativas y tributarias, entre otras) las cuales intentan sacar el capital desde los Estados-Nación hacia los mercados financieros internacionales; el ahorro interno se utiliza para pago de la deuda externa generando superávit público a partir de la inflación igual a cero, ello para poder manejar la circulación de dinero entre la población y generar el máximo ahorro posible para extraer el máximo de recursos con miras al poder financiero; el poder político está por debajo del económico es decir que los bancos centrales están libres y autónomos ya que tienen capacidad de dirección propia sin restricción en cuestiones de política monetaria y tasas de interés; bajo este modelo se manejan las fluctuaciones de capitales con manejos de la devaluación y revaluación de las monedas nacionales; en general se propende por el interés de la globalización, es decir interés exógeno. Poder de los bancos centrales por encima del poder político.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pueden plantear las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron las causas de la crisis del modelo keynesiano? ¿Cómo llegó el nuevo modelo de apertura a ser sobresaliente en el mundo? ¿De qué manera en AL se pasó de uno a otro modelo? ¿Qué tiene en común este cambio de modelo con el concepto de capital humano y el sector educación y como se enmarca dentro del Estado latinoamericano? las respuestas se remontan a las décadas de 1960 y 1970 en donde se presenta la crisis en la forma en la que el capitalismo genera ganancia dentro del modelo del estado de bienestar por lo que las tasas de crecimiento se

vuelven cada vez más bajas.

Para responder a estos cuestionamientos se hace referencia a Aglietta y cols. (1979) enmarcado dentro de la economía heterodoxa, más específicamente a la escuela regulacionista francesa, quien explica la vinculación entre las crisis contemporáneas y los cambios en los modelos de producción y por lo tanto de trabajo. Dejando en claro que el Estado Keynesiano permitía mantener alza en los salarios constante por las bajas tasas de sus costos, es decir que el sistema mantenía tales ganancias que se podía permitir mantener el alza en los salarios. Sin embargo, la lucha de clases comenzó a cuestionar el modelo fordista de producción e hizo que los costos de los salarios sobrepasara la ganancia.

Es decir que según este autor, la crisis del sistema fue consecuencia de los incrementos de los costos del salario preponderantemente en educación y salud. Cuando estos costos son mayores que la ganancia, se da el cambio de modelo hacia uno nuevo que pueda recuperar la ganancia al sistema por encima de los costos, por lo cual, los salarios bajan y la gente ya no puede comprar lo que compraba antes, es tarea entonces concebir un modelo que, generando ganancia, ya no cuente para su crecimiento con lo que puede comprar el asalariado, así se rompe el modelo productivo y nace un modelo especulativo-financiero que mantiene las ganancias del capital, mermando la capacidad de compra de los asalariados (la ganancia se mantiene a costa del empobrecimiento de la mayoría) esta nueva forma del capitalismo reúne las características mencionadas.

El fordismo llega a un momento de estanflación, es golpeado el sistema real productivo, se entra en la era de la acumulación capitalista basada en la especulación financiera y la apertura económica.

Según Lipetz el punto de quiebre entre uno y otro modelo se dio en el año de 1980 cuando en la reunión de la Cumbre de Venecia se llegó al consenso de que el fordismo estaba acabado y que la lucha en contra de la inflación era la expresión de la caída de la tasa de beneficio del capital. La solución fue romper con la rigidez, en este punto se puede retomar lo señalado en el capítulo 2 con respecto a las nuevas formas de autonomía responsable e involucramiento, que en pocas palabras es capital humano comprometido con la productividad. (Lipiez, 1995, p. 7)

Lipetz muestra en su texto como el monetarismo se consolida como la nueva manera de hacer política económica, una forma de emisión de moneda que no se rige por la estabilidad macroeconómica desde el punto de vista del empleo sino por la lucha contra la inflación² y

²El monetarista Milton Friedman desde comienzos de la década de los 60 comenzaba a criticar la relación keynesiana entre activismo fiscal y crecimiento económico y concluyó que a más moneda circulante mayor inflación a corto plazo mientras que su relación con la productividad era más difusa lo cual afectaba la

por lo tanto desaparición de los costos que el trabajo representaba al capital en el modelo fordista: salarios, educación, salud etc.; se concebía entonces una nueva manera de manejar los costos del trabajo dentro de la forma de flexibilización del taylorismo apoyado en tecnología e información excluyente de los operarios quienes manejan la tecnología pero no son capaces de crearla ni recrearla. Según Lipetz llega una nueva sociedad polarizada en donde muchos tienen contratos de trabajo flexibles sin mucho conocimiento y pocos son los poseedores de la información, la llama el autor la *hourglass society*, la sociedad en reloj de arena.

Continuando con Aglietta y su explicación de los acontecimientos que marcaron el paso de uno a otro modelo se recrea el escenario de crisis del modelo real productivo, Estados Unidos declara que no puede seguir emitiendo billetes con respaldo en lingotes de oro, se cae el acuerdo de Bretton Woods (bajo el que todas las monedas del mundo estaban atadas al dólar y este a su vez estaba atado al patrón oro, lo cual permitía que la emisión de dinero se basara sobre algo real) así, se empezaron a emitir billetes sin control y a introducirlos en los mercados, se pone en práctica el nuevo modelo especulativo financiero.

3.1.2. El modelo para América Latina

Ahora, teniendo en claro el contexto internacional, es posible explicar primero, desde Giraldo (2009), la manera en que este modelo se introdujo en AL, quienes explican que estas emisiones artificiales de dinero, se introdujeron a través de préstamos pactados con los gobiernos de turno en los años 70, los mercados financieros internacionales al momento de cobrarlos aumentaron la tasa de interés de una manera exponencial y por lo tanto incrementaron también la deuda externa de los países, de esta manera da inicio la crisis de la deuda y los países de AL tuvieron que refinanciarla. Momento en el que tuvieron que ceder a las propuestas de ajustes fiscales estructurales en donde el Estado y el gasto social debería ser mínimo y de esta manera se pudiera generar ahorro para poder pagar. Es así que a partir de estos acuerdos, los organismos financieros internacionales asociados con los mercados financieros, aconsejan a los países de AL acerca de las reformas que pueden implantar para lograr la máxima eficiencia de los recursos disponibles.

Para hacer explícita la relación planteada, se toma a Cesar Giraldo, economista colombiano de corte heterodoxo, para explicar la relación entre los organismos internacionales de financiación, la política pública en AL y la NEI, Giraldo, analiza los preceptos principales del llamado consenso de Washington, de donde surge su intencionalidad y su posterior transformación hacia la implementación de la NEI en las políticas públicas y sistemas políticos y económicos en AL, este documento es probablemente el principal convenio marco firmado en pro del mercado, primero para AL y después para todos los países en vía de desarrollo

estabilidad macro. (Giraldo, 2009: 60)

del mundo.

Al respecto, establece Giraldo que fue el economista inglés John Williamson quien acuñó en 1989 el término como una receta para que los países de AL pudieran salir de la crisis, con este propósito los puntos que desarrolló son: disciplina presupuestaria de los gobiernos, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma fiscal y tributaria, desregulación financiera, comercio libre entre naciones, apertura a inversiones extranjeras directas, privatización de empresas públicas, desregulación de los mercados, seguridad de los derechos de propiedad.

Según Giraldo, el trasfondo del consenso de Washington, fue crear las condiciones para que los mercados funcionen adecuadamente haciendo que los precios sean los asignadores de recursos y su propósito final remover todas las estructuras que lo impiden, en su texto, explica estos diez puntos en seis tipos de políticas: desregulación, subsidios a la demanda, privatización, impuestos neutrales, descentralización y disciplina fiscal:

- Desregulación como reformas políticas y económicas que impiden que el Estado desarrolle control sobre el mercado y se haga eficiente su gestión; subsidios a la demanda como colocación por parte del Estado de bienes y servicios en condiciones de mercado, es decir subsidiando a quienes necesitan de estos bienes y servicios para que vayan a conseguirlos en el mercado; desfinanciando, de esta manera a las entidades públicas; privatización como la provisión de bienes y servicios por el sector privado minimizando la intervención estatal y acelerando la competencia del mercado; impuestos neutrales como el cobro de impuestos no de una manera gradual y progresiva, sino directa e igual para todos sin tener en cuenta su capacidad; descentralización como instrumento del mercado para imponer la competencia entre regiones y suministro del servicio por el nivel inferior de gobierno siendo la misma entidad la que ofrece sus servicios en condiciones de mercado; por último, el equilibrio fiscal en las finanzas públicas.

Después de que los organismos financieros internacionales presionaran a los gobiernos de AL para realizar reformas hacia la implantación de las políticas señaladas y al ver las fallencias surgidas en la realidad, es decir que la crisis no se superaba; surge en 2003 una nueva corriente por parte del mismo Williamson y otros economistas ortodoxos quienes intentan rescatar las bondades del intervencionismo estatal para favorecimiento del mercado, esta preocupación surge a partir de la organización institucional para que brinde un marco protector al mercado. Son las llamadas reformas de segunda generación, se puede señalar aquí que es donde la NEI se integra al consenso pues entran a jugar términos como reglas marco, sistemas de supervisión bancaria, independencia del banco central, sistema judicial fuerte, sistema presupuestal jerarquizado y tasa de cambio estable.

El análisis de Giraldo se puede dividir en cuatro grandes ítems que muestran la manera en la que el consenso ha sido introducido en AL: descentralización, gasto público, presupuesto

público e ingresos públicos.

1. La descentralización en donde los servicios deben ser prestados y financiados por el nivel inferior del gobierno, en este caso los hospitales e instituciones de educación se financian desde la venta de sus servicios. El gobierno nacional dicta las políticas macro y las ejecutan los entes territoriales descentralizados o las instituciones prestadoras de servicios. El Estado pasa de ser un proveedor a un regulador en condiciones de mercado de competencia igualitaria con los entes privados prestadores de los mismos servicios.
2. El gasto público, está dividido en gasto de funcionamiento o corriente y de inversión o productivo, en donde funcionamiento es considerado un gasto improductivo entre el que también se encuentra personal (médicos y docentes caben en esta categoría) y el de inversión como gasto productivo o de capital que generan valor (capital social, capital ambiental o capital humano)³. El término gasto público en la NEI es genérico y no diferencia el gasto social. Al respecto se puede señalar aquí, en concordancia con el literal anterior, que la financiación de lo que ahora es llamado servicio como la salud o la educación ya no se realiza directamente por el Estado, sino que se financian los clientes-ciudadanos pobres, que con subsidios focalizados pueden escoger entre la oferta de servicios que se tiene; sin embargo, para que los pobres puedan acceder a servicios no básicos o quienes no sean considerados pobres deben pagar los costos completos ya que “los fondos públicos solo deben destinarse a cubrir el acceso de los pobres a la educación o salud básicas, pero no destinar recursos al financiamiento de la educación superior o salud curativa. (Giraldo, 2009, p. 70).
3. Presupuesto público, en el texto, Giraldo establece la discusión acerca de la dicotomía técnico-política del mismo, poniendo de presente que antes que cumplir un ciclo en

³Es la mala distribución de ese capital en AL la que hace que la región sea la de peor distribución del ingreso en el mundo, para el caso de la educación los estudios del BID señalan que los recursos públicos se concentran en el financiamiento de la educación superior lo cual hace que no se dediquen recursos suficientes para el financiamiento de la educación básica, el rendimiento relativamente elevado de la educación superior, y el número reducido de personas que llegan a ella, explica que la desigualdad se concentre desusadamente en el decil superior de la sociedad, la familia se sitúa como canal de transmisión de la desigualdad entre generaciones y la educación como su mecanismo básico. Con la apertura económica los sectores que tenían más alto nivel educativo lograron insertarse. Para el BID no ha disminuido la desigualdad en el ingreso en la región por el lento ritmo de avance en la educación básica, lo que dio como resultado la profundización de la desigualdad en capital humano; la educación según el BID entonces se constituye en el principal determinante de la distribución del ingreso en AL, señala también que si se elevan los niveles de educación básica se estrecha la desigualdad, la posesión de capital humano esta equiparado a cualquier otro tipo de capital, al centrar el problema de la distribución del ingreso en la distribución de capital humano se está evadiendo el problema de la concentración de la propiedad, no se trata de redistribuir la riqueza sino de dar educación básica, lo que más tiene influencia sobre el coeficiente de Gini es la educación de forma tal que las políticas educativas se reducen al aumentar la educación básica. (Giraldo, 2009).

donde los rubros ya están asignados según criterios macroeconómicos, tuvo que existir un proceso de discusión política que estableciera que el presupuesto se realizara de esta manera (la política fue antes que la técnica), siendo los organismos financieros internacionales los que defienden la idea de que el presupuesto es meramente técnico, propendiendo por la reducción del déficit fiscal y por el aumento de los impuestos, es decir la disciplina fiscal en los países, para eso se utiliza un andamiaje institucional que no permita que en la elaboración del presupuesto se presenten discusiones políticas sino que todo el proceso ya este dado por marcos jerarquizados institucionalmente y meramente técnicos que no le dan libertad al presupuesto de destinarse de manera diferente a la establecida. La asignación del gasto la realiza el ministro de hacienda con base en estos tecnicismos quedando jerárquicamente, por encima del gabinete ministerial, evitando la participación no solo de la sociedad de base sino de los demás sectores; esto se hace con el argumento de que la participación de individuos llevaría a que estos actuaran con su criterio de máxima racionalidad y que se presentara captura de rentas por algunos sectores. Todo esto para que se produzca superávit fiscal que financie el pago de la deuda, se puede concluir entonces que el proceso presupuestal si es político: es política la decisión de la privatización de la seguridad social; es política la aceptación de las pérdidas del sector financiero por parte del Estado; es política la prohibición de la emisión monetaria y la consecuente emisión de bonos para financiar el gasto público; es política la ley de responsabilidad fiscal que obliga a las leyes de presupuesto y a los programas de gobierno a guardar compatibilidades con los ajustes macroeconómicos aquí descritos, para garantizar el pago de la deuda, lo que pone de presente la importancia del poder judicial en el engranaje institucional del presupuesto.

4. Ingresos públicos, Giraldo se centra en el tema de los impuestos, los define como una deuda social del ciudadano con el Estado para que este pueda financiarse, sin embargo, la NEI en su afán de no tener actuaciones que modifiquen la acción del mercado los reclama no para financiar los derechos de los ciudadanos sino para garantizar el funcionamiento del mercado, para lo cual deben ser lo más neutros posible, eliminando la progresividad (es decir que no tengan en cuenta la capacidad del contribuyente) que proporcionen la mayor libertad posible al tránsito de bienes y servicios entre países, regiones y localidades y que garanticen beneficios al capital, es decir que este no sea gravado.

3.2. La educación según el Banco Mundial – BM: el precepto neoinstitucional

Después de haber realizado una explicación histórica acerca de lo que significa la NEI y posteriormente hacer hecho una exploración de cómo ha irrumpido en los Estados en América Latina en materia de políticas, en este título tiene como objetivo analizar como el BM

impone políticas neoinstitucionalistas en los Estados para beneficio del mercado.

En este título, teniendo en cuenta los dos pilares del Banco Mundial -BM (favorecimiento institucional para la inversión y empoderamiento de los pobres) se exponen cuatro de sus informes de desarrollo, que se hacen pertinentes ya que hacen explícito su corte neoinstitucional ortodoxo.

Informe de Desarrollo Mundial 2002: “Instituciones para los mercados” desde donde se dicta la línea neoinstitucional del BM en su más franca expresión; Informe de Desarrollo Mundial 2004: “Servicios para los Pobres” en donde se establecen responsabilidades en materia educativa a quienes son llamados prestadores de servicios y clientes de servicios; Informe de Desarrollo Mundial 2006 “Equidad y Desarrollo” en el cual se establece la relación que ve el banco entre equidad y crecimiento económico; y el Informe de Desarrollo Mundial 2011: “Conflicto, Seguridad y Desarrollo”, que se hace pertinente por la correlación seguridad jurídica y estabilidad institucional en todos los campos de acción humana, por supuesto, incluyendo la educación.

3.2.1. Informe de Desarrollo 2002: Instituciones Para los Mercados

Según el BM el logro del crecimiento económico y la reducción de la pobreza se dan desde las instituciones, por ello este informe expone como inciden en el crecimiento del mercado y muestra como promoverlas para lograr potenciar a las personas y que puedan utilizar plenamente sus conocimientos y recursos y por lo tanto, tener oportunidades para aumentar sus ingresos.

El informe resalta la importancia de tener en cuenta la evolución propia de cada territorio, su historia, sus características sociales, políticas y culturales para no cometer errores a la hora de desarrollar instituciones, señala como se deben “diseñar de manera que sirvan de complemento a la realidad existente” (BM, 2002, p. 4) y logren conectar las comunidades en un ambiente de competencia.

El BM entiende como principales limitaciones al crecimiento del mercado, los costos de transacción derivados de la poca información de los agentes a la hora de intercambiar; la inseguridad jurídica en cuanto derechos de propiedad y contratos; y la falta de oportunidades para que nuevos agentes ingresen al sistema de intercambio en condiciones de competencia; con base en esta problemática el banco entiende a las instituciones como la solución, por lo tanto explica la manera de promoverlas y como benefician al mercado.

El banco supone que entre más desigualdad menos estabilidad institucional por menores posibilidades de intercambio y de reformas institucionales, por lo cual, considera necesario

orientar a los países en donde existe esta realidad para que puedan desarrollar sus instituciones de una manera acertada teniendo en cuenta sus condiciones históricas, políticas, sociales y económicas, para que puedan lograr crecimiento y acceso de los pobres al mercado.

A pesar de que el informe trata varios frentes, por el objeto que ocupa la presente tesis, en este aparte únicamente se hace referencia a la manera en la que, según el banco, el Estado debe promover las instituciones, verificando la importancia que tiene, en la medida en la que sus políticas promueven el mercado, al punto que las políticas económicas quedan independientes de la política estatal.

El punto central que se toca en cuanto manejo estatal se refiere al llamado “buen gobierno” como la manera más eficiente posible que tiene el Estado para manejarse a sí mismo a través de instituciones públicas que deben servir de apoyo al mercado para: combatir la corrupción y la inflación, brindar seguridad jurídica, garantizar el acceso a la información, incentivar la inversión con menos gravámenes y la descentralización con financiación propia de las localidades y las comunidades, reglas claras en contratos, rendición de cuentas de funcionarios públicos y liberalización del mercado nacional e internacional.

El informe anticipa que estas reformas pueden ser poco populares para algunas minorías que aprovechan las instituciones existentes en los países para crear rentas de la mayoría a su favor, por eso pueden oponerse al cambio, el informe aconseja “conquistar a los enemigos de la reforma” para acabar con preferencias a unos pocos y crear ambiente de equidad.

Para el BM una de las políticas principales que deben adoptar son el mejoramiento de un clima propicio para el desarrollo del sistema financiero, debido a que, según el banco, se ha demostrado que ello guarda relación con el crecimiento económico, equidad y acceso a servicios, porque trasladan los riesgos a quienes desean asumirlos, facilitan el intercambio y manejan la información necesaria para eliminar costos de transacción; para aumentar sus incentivos se debe crear seguridad jurídica para sus inversiones, abrir el comercio exterior y estimular la competencia, medidas que se pueden tomar en todos los países, porque, según el banco se ha demostrado que en este punto siempre existen beneficios económicos sean cuales sean las condiciones propias de los países en materia política, social o cultural, es el único punto del que el BM no considera que se deban tener en cuenta las condiciones propias de cada territorio.

A partir de finanzas públicas sólidas y moneda estable, el Estado debe asumir funciones de regulación de la competencia para lograr estabilidad en el sector y lograr la privatización de la banca, así aminorar costos y hacer más eficientes los mercados financieros lo que beneficia a los pobres porque hace más equitativo su ingreso al sistema financiero.

En lo que se refiere a educación, el grupo de políticas importantes se refiere a la alfabetización y la preparación porque sin ellas las instituciones formales podrían resultar inutilizables, la calidad del capital humano repercute en la calidad de las normas que regulan las transacciones de mercado y en la observancia de las mismas, es decir que los sujetos son capaces de concebir, entender y atender las normas jurídicas. Se señala la importancia de focalización hacia las políticas educativas más imperantes debido a que el capital humano debe ser dinámico y flexible dentro de las instituciones.

3.2.2. Informe de Desarrollo 2004: Servicios para los pobres

El objetivo del informe del BM es recomendar “cambios institucionales” para crear un sistema de redes de responsabilidad entre diferentes actores en los que divide la sociedad: formuladores de políticas, proveedores de servicios y clientes (pobres) y, de esta manera “mejorar” los servicios que se prestan a estos últimos. Los cambios institucionales que se recomiendan parten de la separación de los formuladores de políticas (Estado) y los prestadores de servicios (hospitales y escuelas por ejemplo); el informe sostiene que el servicio mejorará en la medida que los pobres puedan escoger entre varios oferentes (estatales y no estatales) lo que crea competencia y corresponsabilidad.

En materia educativa el BM imprime esta misma relación de responsabilidad entre los tres actores mencionados, señalando que esta se logra empoderándolos y estableciendo claramente su papel en el sistema:

- Para los clientes, que en este caso serían los pobres, la forma de empoderamiento se plantea como el manejo que deben tener de la información de sus proveedores y la ampliación de su capacidad de elegir y ejercer su capacidad de control.
- El diseño del sistema de responsabilidad para los proveedores de servicios, que en este caso serían las instituciones educativas, se basa en el establecimiento de competencia, que conlleva el manejo de información interna y externa, establecimiento de objetivos y metas claras y por lo tanto evaluación por resultados de indicadores (entre las que se encuentran las evaluaciones estandarizadas de los docentes según mediciones de lo aprendido por los estudiantes), obtención de incentivos de autonomía en manejo de recursos por mayor rendimiento, decisión operativa, obtención de recursos según la pérdida o ganancia de alumnos y estandarización de modelos de experiencias exitosas de escuelas que en condiciones de igualdad de recursos obtienen rendimientos superiores que el resto. La referencia de la influencia de maestros en los cambios institucionales la explica desde su interés en que no ocurra la separación entre Estado y proveedores, atendiendo solo a sus intereses particulares, el informe aconseja que los maestros se

pueden hacer partícipes en la formulación de reformas, sin tratar temas de financiación o salarios.

- Para los formuladores de políticas, se propone establecer claridad en la diferencia entre un Estado proveedor de servicios y un Estado como formulador de políticas, se plantean ministerios de educación que tengan claridad en esta separación para que de la misma manera exista claridad a la hora de realizar evaluación interna y externa.

En general los recursos para la educación son tratados de manera que se hagan efectivos y eficientes en un ambiente de competencia, de esta manera se critican participaciones del gasto de rubros como educación superior y pago de salarios de maestros, ya que según el informe, estos no son equitativos para los pobres, por un lado, porque los pobres difícilmente llegan a la educación superior y en cuanto pago de maestros, porque le quita participación a otros rubros igualmente importantes y no guardan consistencia con indicadores de aprendizaje de los alumnos.

De la misma manera, se privilegia la cobertura sobre la calidad, apuntando que es más equitativo porque la prioridad es incluir en el servicio a la mayor parte de pobres posible, por lo cual es impensable un número reducido de alumnos por clase, esto sería ineficiente.

Como solución a la ineficiencia e inequidad en la educación, el Banco Mundial propone el modelo de descentralización en la prestación del servicio para que las localidades y clientes se puedan empoderar y responsabilizar y así mejorar el servicio, se aconseja que las localidades puedan escoger las instituciones que con los recursos promedio tengan mejores resultados y replicar su modelo de gestión en las demás instituciones, por otro lado se propone que puedan tener autonomía operativa y tributaria para que se pueda prestar y financiar adecuadamente el servicio según las necesidades puntuales, teniendo en cuenta la política macro que proviene del centro, la restricción presupuestaria y la disciplina fiscal.

3.2.3. Informe de Desarrollo 2006: Equidad y Desarrollo

La idea central que desarrolla este informe del BM es que la equidad guarda relación con el desarrollo y el crecimiento económico y que las instituciones deben promover esta equidad para favorecer las condiciones del mercado en las que se alcance mayor prosperidad para el conjunto de la población, de esta manera se puede explotar el potencial económico de la mayoría, es decir que la equidad trae consigo favorecimiento de la inversión y abre posibilidades a nuevos mercados aprovechando por medio de la inclusión, las capacidades de innovación de los que están por fuera del sistema.

El informe brinda gran importancia al tema de las instituciones porque asegura se ven afectadas directamente por la desigualdad y tienden a mantenerla a largo plazo, por lo cual es imperante su transformación para ser fuente de equilibrio social, político y económico. Si las instituciones cambian y brindan seguridad jurídica a las personas y agentes en estos aspectos se llegará a aprovechar mejor la innovación e inversión, lo que redundará en eficacia en la prestación de servicios.

A pesar de que el tema central del informe es la equidad, el BM no pierde de vista que en economía la asignación por parte directa del Estado afecta la inversión, eleva la inflación y lleva a déficit presupuestal, por ello solicita que las reformas institucionales se realicen de manera tal que se afecten lo menos posible estos tres ítems, y prestando especial atención en la equidad de los impuestos utilizando una base amplia sobre el consumo, brindando seguridad jurídica y haciendo respetar los derechos de propiedad e incluyendo a la mayoría en el mercado.

En educación la equidad se trata a partir del supuesto de estimular la oferta y la demanda en el sentido de que los padres se responsabilicen respecto a la educación de sus hijos invirtiendo suficientemente y participando en la vigilancia de los prestadores de servicios y que las localidades se comporten de manera eficiente y responsable.

3.2.4. Informe de Desarrollo 2011: Conflicto, Seguridad y Desarrollo

El mensaje central del informe del BM es que, para acabar con los ciclos de violencia, es imprescindible reforzar las instituciones y los sistemas de gobierno legítimos de manera que se puedan garantizar la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo. El reforzamiento de estos sistemas se realiza desde reformas del Estado en cuanto política, seguridad, educación, lucha contra la corrupción, seguridad social, descentralización, flexibilización y privatización que requieren ser implantadas de forma secuencial y escalonada y que requieren de una red de instituciones que las sostengan y promuevan.

Se sostiene en el informe que existe relación directa entre seguridad y desarrollo porque un sistema de justicia firme que tenga instituciones que lo respaldan, brinda la estabilidad necesaria que requiere la inversión y la ayuda internacional, ya que las condiciones de recibir ayuda o inversión por parte de organismos multilaterales o de ONG internacionales son la voluntad que se vea por parte de los receptores y esta voluntad se ve reflejada en que tanto se cree un clima apto para la inversión: crear entornos más estables, garantizar seguridad, capacidad institucional estatal y mercados competitivos.

3.3. Comparación postulados de la NEI - posturas del BM en sus informes de desarrollo

A continuación se presenta de una manera esquemática, las que (con base en lo que se mostró en el capítulo 2) son las principales posturas teóricas de la NEI y su correlación con las estructuras de políticas que propone el BM en los informes vistos:

3.3.1. Seguridad jurídica para protección del libre mercado

Postulado de la Nueva Economía Institucional: Las instituciones son variables que juegan un papel en el proceso de las elecciones, en el campo de lo jurídico son contratos que regulan las actuaciones e interacciones de los agentes del mercado para reducir los costos de transacción

Sugerencia del BM en el sector educativo: Las instituciones brindan seguridad jurídica para que se pueda aprovechar mejor la innovación y la inversión, lo que redundaría en la mejora de la prestación de los servicios entre los que se encuentra la educación. Las instituciones que hacen un sistema de justicia firme, hacen respetar los derechos de propiedad e incluyen a la mayoría en el mercado.

3.3.2. Equidad en el acceso a la educación como mecanismo de inserción de la mayoría en el mercado

Postulado de la Nueva Economía Institucional: Las instituciones sirven para solucionar problemas de satisfacción de los individuos, al compensar las disfunciones que propicia el mercado. Al hacer el mercado lo más equilibrado posible, se logra el bienestar de la mayoría.

Sugerencia del B.M en el sector educativo: La equidad se brinda al favorecer las condiciones del mercado, guarda relación directa con el crecimiento, el desarrollo y la prosperidad, pues permite explotar el potencial económico de la mayoría, favorece la inversión y abre mercados lo que hace que se incluya a más personas. La equidad es un favorecimiento institucional para el empoderamiento de los pobres. Siguiendo este postulado, la cobertura en educación se privilegia sobre la calidad porque esto es más equitativo para los pobres que se encuentran por fuera del sistema y se afirma que uno de los gastos más inequitativos vendría siendo el de educación superior por que los pobres difícilmente llegan a este nivel educativo.

3.3.3. Descentralización educativa como modelo eficiente de gestión

Postulado de la Nueva Economía Institucional: Trabaja en relaciones horizontales entre individuos o instituciones, se concentra en el caso específico construyéndose de abajo arriba, observando los factores no racionales que pueden interferir para que el mercado no sea

perfecto, tiene en cuenta las convicciones culturales que direccionan las decisiones. Critica al neoclasicismo porque no tiene en cuenta el desarrollo y proceso de cada uno, ya que según la NEI se debe entender la cultura e idiosincrasia de cada territorio para aminorar los costos de transacción. Entiende que no existe la racionalidad económica sino que existen factores que inciden en la toma de decisiones lo que crea el concepto de racionalidad limitada estudiada por Simon.

Sugerencia del BM en el sector educativo: Propone la descentralización para el empoderamiento de los individuos, establece relaciones de responsabilidad entre clientes (individuos, localidades, regiones, organizaciones, comunidades), prestadores de servicios (instituciones prestadoras de servicios) y formuladores de políticas (gobierno central) Señala la necesidad de autonomía operativa y financiera de las localidades e instituciones, y la necesidad de estas, de elegir las mejores maneras de gestionar sus servicios y establecer modelos a replicar en localidades e instituciones con características similares.

3.3.4. Neutralización de los buscadores de rentas en el gasto en educación

Postulado de la Nueva Economía Institucional: Los escogimientos políticos reflejan los intereses de quienes toman las decisiones públicas y no de aquellos que se supone que benefician estas decisiones, con ello se introduce el concepto de rent seekers, como grupos que capturan rentas a través de la acción del gobierno y no de la acción del mercado, lo hacen a través de mecanismos como regulación, tarifas, cuotas, financiamientos cuasi fiscales y rentas de destinación especial. Wiesner señala que mientras haya gobiernos, presupuestos públicos, procesos políticos para elegir y decidir la necesidad de influir normativamente en la distribución del ingreso, habrá oportunidades para los rent seekers. El sistema jurídico debe dejar poco espacio a negociaciones para minimizar las acciones de los rent seekers, este punto se toma en este documento como premisa aparte por la importancia que reviste para la educación, pues los maestros son tomados únicamente como rent seekers como ya se señaló en el segundo capítulo.

Sugerencia del BM en el sector educativo: Promueve la restricción presupuestaria y la disciplina fiscal, afirma que la asignación por parte del estado eleva la inflación, afecta la inversión y lleva a déficit presupuestal y aclara que las reformas no pueden afectar estos tres ítems. El aspecto distributivo de las instituciones es importante cuando neutralizan la acción de grupos minoritarios que se benefician de rentas del gobierno, es por eso que estos se pueden oponer a las reformas porque quieren proteger sus intereses, cuando se debilita su poder es cuando cambian las instituciones, se aconseja que para acelerar el cambio es necesario conquistarse a estos opositores.

3.3.5. Sistema de información y de estandarización para manejo de la oferta y la demanda por educación

Precepto de la teoría de la Nueva Economía Institucional: Según la teoría, el velo de ignorancia, es el que permite que una sociedad llegue a acuerdos respecto a las reglas, porque los actores no saben si saldrán ganando o perdiendo, el funcionamiento de las instituciones debe darse en lo posible desde una elección racional, (sin perder de vista el concepto de racionalidad limitada) minimizando la burocracia y los costos de transacción, desde la auto organización y la auto gestión comunitaria de la sociedad y que el estado pueda ajustar sus costos al mínimo posible, es por ello que la teoría apunta al paso de la elección racional del individuo a la elección racional de la sociedad.

Sugerencia del BM en el sector educativo: La competencia en el suministro de información eleva la calidad de las instituciones porque la información sobre los posibles costos y beneficios y la oferta y demanda, modifica la actuación de los agentes del mercado y de las instituciones que en él participan.

3.4. Política educativa en Colombia como manejo eficiente de recursos y beneficio del mercado: debate ortodoxia-heterodoxia

En este título se plantea una discusión de política educativa entre intelectuales representantes de diferentes corrientes económicas, por un lado se muestra la postura de Wiesner quien es uno de los traductores técnicos del neoinstitucionalismo ortodoxo para Colombia y para quien es apremiante tratar el tema de la educación dentro de los esfuerzos reformistas; por otro lado, se presentan los análisis heterodoxos: Laval que nos muestra el panorama en general y Martínez Boom, que nos muestra como estas reformas educativas se han implantado en Colombia.

3.4.1. Wiesner: la NEI como política de estado en Colombia

Este título se centra en explicar la visión de Wiesner frente a lo que debe ser el Estado y el papel de la sociedad en el entramado teórico del neoinstitucionalismo, teniendo en cuenta el importante papel de este autor en la política y la tecnocracia en Colombia.

En lo que se refiere al Estado, Wiesner considera que el papel que debe jugar es garantizar o tratar de garantizar la competencia, pues esta lleva el bienestar a la mayor parte de la población de ese mismo Estado, llegando a ser un bien público que se protege con instituciones. (Wiesner Duran, 1997, p. 13)

¿Por qué Wiesner afirma esto? Para él es importante la transformación de la elección racional del individuo en la elección pública de la sociedad, para que sea esta misma la que llegue al acuerdo que colectivamente lo único que se debe proteger es la competencia por medio de políticas públicas, porque del resto (es decir, garantizar lo mejor para la mayoría) se encarga el mercado a través de sus asignaciones.

Una de las principales ideas que desarrolla Wiesner, es el paso de la elección racional a la elección pública, que pretende que la sociedad tome el camino de la protección de la competencia de forma que todos tengan las mismas oportunidades de participar en el mercado, pues la lógica racional de los agentes no intenta protegerla sino eliminarla para que cada uno pueda lograr su máximo beneficio.

Según Wiesner el neoinstitucionalismo dicta que las instituciones políticas deben crear condiciones normativas para proteger el acuerdo social de proteger la competencia.

De esta manera, el Estado existe solo para buscar acuerdos que regulen el mercado y la competencia y las instituciones deben servir para conservarla y potenciarla políticamente, el resto de funciones que se le habían atribuido al Estado en antaño, quedan sin fuerza ya que en condiciones de competencia, la asignación social sería mucho más eficiente por parte del mercado que por parte del Estado. Así se observa cómo el neoinstitucionalismo cayó en cuenta que es necesaria la economía política para que el capital pudiera seguir generando ganancias en el juego del mercado, por ello se busca la explicación de la eficiencia del mercado en las ciencias sociales.⁴

Con estas concepciones llega Wiesner como uno de los principales representantes del neoinstitucionalismo en Colombia a redactar informes y aconsejar políticas públicas con autoridad, según Wiesner, en Colombia se cree que la premisa del *rational choice* no es el principal determinante de la conducta humana, y por ello se hacen “políticas en abstracto”. Para mejorar este panorama propone incorporar las instituciones como protagonistas de las políticas públicas en el país⁵

Específicamente para el sector educativo, Wiesner queriendo develar su evidencia empírica de la teoría neoinstitucional, se centra en señalar que no está bajo el marco regulatorio de la autoridad de gobierno sino bajo el marco regulatorio de la autoridad de FECODE.

Según Wiesner una poderosa herramienta para inducir eficiencia en el gasto del sector públi-

⁴El error del neoclasicismo lo corrige el neoinstitucionalismo con la organización de la vida política

⁵Sin embargo, Gonzalez crítica a Wiesner respecto la línea directa que establece entre racionalidad económica y racionalidad política, señalando que siquiera los teóricos más importantes de la NEI establecen tan certeramente esta línea (González, 2006, p. 23)

co son las evaluaciones de resultados y la vinculación de esos resultados a la asignación del gasto, según él, es precisamente lo que FECODE trata de evitar al intentar separar la evaluación del financiamiento, es decir separar al consumidor del producto que compra. Este sindicato como rent seeker asegura legalmente el financiamiento sin importar la evaluación. Para Wiesner las leyes 115 de 1994 y 30 de 1992 en educación, crearon un marco institucional inflexible para que no haya competencia ni evaluación.⁶

Es decir que, según la teoría, el aumento del financiamiento para educación debe ser según la eficiencia y los resultados de las evaluaciones: sin eficiencia ni buenos resultados basados en estándares competitivos, no hay recursos.

3.4.2. LAVAL: El análisis del neoliberalismo en la escuela como empresa

Laval como heterodoxo nos presenta una visión contraria a la ortodoxia de Wiesner, pues sostiene que en este marco se iguala la escuela a la empresa, es decir con eficiencia y celeridad, observando comportamientos que antes estaban reservados a una empresa que solo trabaja por dividendos económicos, ahora la escuela debe someterse a la libertad de elegir los usuarios teniendo que competir en el mercado, de esta manera queda relegado y casi olvidado el papel de la educación y la escuela en la sociedad.

Las escuelas entonces, deben competir por recursos con base en su eficiencia en el manejo de los mismos, la educación queda entonces subyugada a parámetros presentes en evaluaciones e indicadores que debe cumplir. Esta es la manera que tiene el Estado de inmiscuirse cada vez más en las maneras de enseñar y en los contenidos que se uniforman progresivamente, pues si los parámetros no se cumplen no hay financiamiento. Una vez más se llega a ver el ataque a la educación en dos frentes y Laval lo confirma “Se pretende disminuir la presencia del Estado en la financiación de la educación, pero aumentando su control en el proceso pedagógico y sobre la acción del maestro en la escuela”. (Laval, 2004, p. 258).

La competencia como fin de la sociedad, del Estado y de las instituciones, se interioriza en el individuo a través de la escuela y al igual que el trato que se les da a las escuelas, se manejan estándares de evaluación y homogeneización⁷ para la acción y el pensamiento del individuo⁸, para que pueda llegar a ser buen capital humano y competir en el mercado.

⁶Es decir que estas leyes para Wiesner no son lo suficientemente neoliberales.

⁷“Las competencias conllevan igualmente al control riguroso del cumplimiento de las mismas normas para todos” (Laval, 2004, p. 103)

⁸“la noción de competencia: es polisémica, tiene un sentido de derecho en lingüística y en psicología cognitiva y se presta a múltiples usos sociales, lo que refuerza su evidencia y su aparente neutralidad, para unos puede reconocer socialmente lo que no se ha logrado con un diploma.” (Laval, 2004, p. 93)

Laval recuerda el peligro de la competencia para el sujeto, a través de la competencia entre los sujetos, se les individualiza separándolos de tejido social alguno, si desde la educación se homogeneiza al individuo para que cumpla los estándares del mercado, se le separa de su personalidad, de su historia; en suma, se destruye el tejido social. El ciudadano queda a la deriva y en este estado debe asumir su responsabilidad de hacerse buen capital humano para sobrevivir en el mercado y poder ser ciudadanos. (Laval, 2004, p. 90).

La educación superior juega un papel protagónico por excelencia en este entramado, pues es allí es donde la internacionalización se hace necesaria para que la competencia se pueda dar a nivel mundial (Laval, 2004, p. 167). Es aquí donde a la universidad pública se le obliga a la transformación para que pueda competir, asegurar clientes y sobrevivir (Laval, 2004, p. 104). La transformación se vive a nivel micro y macro, todas las empresas; las individuales, las organizativas, las institucionales, son tratadas de la misma manera, todas son llamadas a competir; ese es el destino de todas las unidades en el mundo en el que triunfó el mercado.

3.4.3. Martínez Boom: El camino de la competencia en la escuela en Colombia

A partir de las herramientas que brinda Foucault desde su perspectiva de la relación saber-poder⁹ el autor se centra en el análisis de la transformación de la escuela expansiva hacia la escuela competitiva en Colombia, transformación que ha tenido lugar en las últimas décadas, el ánimo de este título es presentar el análisis de la escuela competitiva para ampliar la explicación de influencia directa de la NEI en la política educativa colombiana.

El autor demuestra empíricamente como uno de los sectores que tocan más las reformas impuestas por los organismos internacionales es la educación, que desde la década de los 80 comienza a transformarse en lo que Martínez Boom llama “La Escuela Competitiva”.

Desde una perspectiva Foucaultiana, en su texto, Martínez Boom, demuestra que es el poder a través de las instituciones de planificación, legislación y los individuos, el que produce lo real a través de la transformación de los sujetos y sus necesidades; de esta manera, las reformas que imponen los organismos financieros internacionales definen metodologías, programas y acciones de gobierno, todo lo cual fue garantizado por la necesidad creada de financiamiento de los países de AL después de la crisis de la deuda de comienzos de los 80, de la cual ya se habló en este capítulo, de esta manera, los enfoques expansivos de antaño quedan atrás ante

⁹“Esta relación se hace evidente cuando la investigación comparada sirve de plataforma para la toma de decisiones políticas o en casos específicos cuando se dirige hacia el diagnóstico y sustento de las reformas estatales de la educación, en estos casos se trata de dar desde la objetividad de la ciencia respetabilidad y credibilidad a las decisiones políticas contribuyendo a legitimar al estado como agente preocupado racional y creíble.” (Boom, 2004, p. 41)

los enfoques competitivos que se impusieron desde esta época, a partir de la cual la premisa es que el tratamiento que se le debe dar a la educación es el mismo que a una empresa que debe mejorar sus productos con mecanismos de producción eficientes y competitivos.

Estas reformas redujeron los recursos públicos y privados destinados a financiar la educación y la formación, de allí que la escuela se tildó de ineficaz e ineficiente y se juzgó como una institución costosa dados sus pobres resultados, el proceso se tradujo en una sensible reducción de los recursos del estado en el corto plazo. Las premisas de las reformas, el enfoque de la crisis fiscal y el consenso de Washington coincidían en la necesidad de reducir el tamaño del Estado dentro del cual se encontraba el sistema educativo.

Según el autor, el neoestructuralismo y el neoinstitucionalismo son algunas de las nuevas estrategias políticas que comienzan a aplicarse, que piensan que las escuelas son agujeros negros en los que se invierte el dinero y desaparece sin buenos resultados. La democracia se transformó en un concepto económico donde la escuela es situada en el orden del mercado y el resultado es una creciente discriminación en la educación que va en detrimento de la escuela pública ubicada dentro de un contexto desconocido para los reformistas y que termina siendo bombardeada por relaciones público-privadas que le exigen cumplimiento de estándares de eficiencia, de calidad, de evaluación y de mejoramiento con miras a la productividad empresarial.

En este panorama la educación va a adquirir una dimensión estratégica ligada a las exigencias y el desarrollo tecnológico al auge de los medios y al capital humano, con esto se intenta garantizar el ingreso de los países de AL a la lógica de la producción y acumulación de conocimientos, de manera que cuenten con las ventajas competitivas suficientes para insertarse en el mercado internacional en forma de redes interconectadas que se pueden adoptar pero sin identidad propia.

En esta realidad, se trata de ajustar los conocimientos socialmente significativos a las exigencias de la sociedad globalizada, se intentan desplazar la atención de los artefactos tradicionales de la educación y de la escuela, hacia las imágenes electrónicas a nivel global, las prácticas educativas ahora surgen desde afuera, desde lo tecnológico, productivo y económico que aplica a las políticas sociales principios de rentabilidad: Todo el sistema se basa en competitividad y lo que da competitividad al ser humano es la educación, por lo tanto, la transformación comienza en la educación.

Por lo anterior surge la necesidad de consenso mundial sobre el problema y como atacarlo. El problema consistió en delimitar las necesidades básicas de todos, las cuales se condensaron en los resultados y mandatos de la conferencia de Jomtiem de donde salen las bases de un enfoque conceptual y político de la educación que se basa en las necesidades básicas de

aprendizaje y el desarrollo humano, este descubrimiento proporcionara el ancla para la reestructuración de la educación en su conjunto para todo el mundo. A partir de esa conferencia nace una especie de régimen objetivizante de las políticas educativas a nivel mundial que se materializan en las políticas de los ministerios de educación, las cuales ven en el mundo únicamente lo que le falta, sus requerimientos, sus necesidades, una seria de ausencias que se deben rellenar para garantizar la subsistencia, idea según la cual, se crean individuos reducidos y sometidos a un destino frente al que solo deben adaptarse.

Para los más pobres el destino es ahora, ser atendidos para aumentar su productividad a través de sectores como la educación básica que les proporciona herramientas para sobrevivir poniendo su capacidad de trabajo a producir¹⁰. Señala el autor que nace la imagen de un sujeto promedio del tercer mundo y debe pasar por un proceso de intervención sistemática.

Los pilares de las reformas en educación en AL auspiciadas principalmente por el Banco Mundial son la calidad a bajo costo, la eficiencia administrativa y financiera, la diversificación de fuentes de financiamiento, rendición de cuentas, evaluación y en lo que refiere a educación superior también la acreditación institucional que contiene todo lo anteriormente mencionado más la ampliación de coordinación de instancias privadas y no universitarias en los estándares e indicadores de gestión que entre otras, propenden por el autofinanciamiento de las universidades públicas en varios frentes: aumento de matrículas, entrar a competir con productos o servicios como asesorías, consultorías, cursos y demás que diversifican el quehacer universitario.

Martínez Boom explica la manera en la que las reformas educativas se reflejan en el contenido de las leyes y estas recogen a su vez los compromisos derivados de las cumbres mundiales y las exigencias impuestas por la globalización económica, que ve a la educación como un factor de conexión con las nuevas tecnologías, la sociedad de la información y la conectividad tanto individual como social, como muchos analistas afirman que la promulgación de nuevas leyes generales de educación y la adopción de planes nacionales de reforma educativa son las principales evidencias de refundar la educación de una manera uniforme a nivel global, dentro de la cual la función social asignada a la educación se refiere al crecimiento económico, la competitividad, la formación para el trabajo y la capacitación para el desarrollo tecnológico. Estas funciones sociales priman sobre las denominadas funciones individuales asociadas a la función de socializar y transmitir la cultura y desarrolla la personalidad.

De esa manera se trata de garantizar mediante una educación de calidad las competencias individuales necesarias para el logro de los buenos resultados visibles socialmente en térmi-

¹⁰“Deja de ser la educación un asunto de cultura para ser un servicio reduciéndose a ser necesidad de necesidades básicas del aprendizaje, economizar pensamiento e igualar por lo bajo a toda la población” (Boom, 2004, p. 228).

nos económicos, la función social de la educación se mide por la capacidad del sistema para preparar individuos que puedan extraer valor de las oportunidades.

Como lo presenta Martínez Boom, las reformas reflejan las exigencias impuestas por la globalización económica y en este capítulo se ha mostrado la manera en la que estas han influido en el Estado en AL, por lo tanto, continuando con el orden deductivo de la exploración del presente documento, el siguiente capítulo continuará con el estudio de la normatividad promulgada para el sector en Colombia y mostrará las consecuencias que ello ha tenido para la educación superior pública.

En este capítulo ha sido tratado el papel del Estado en las políticas públicas dentro del nuevo escenario mundial, el tercer capítulo continuará bajando el análisis al observar cómo se interioriza este papel estatal en Colombia, desde las políticas públicas educativas y el específico marco normativo del que tanto se refiere el neoinstitucionalismo.

4. Política pública en educación en Colombia: la visión neoinstitucional puesta en marcha

En este capítulo se evidencia la importancia del Estado para la NEI, que contrariamente a la aversión a lo estatal por parte de la teoría neoclásica, ahora se reclama su relevancia, ya que se propende por un mayor control estatal en las relaciones sociales para beneficio del mercado, para lo cual, y ésta es la tesis que se defiende en este capítulo: los arreglos institucionales en Colombia desde la década de los 80 van encaminados principalmente a la descentralización y manejo del gasto público, lo que concurre con la NEI en dos sentidos: uno, organización del Estado a todo nivel para lograr desentenderse de la administración y las finanzas de los entes descentralizados manteniendo el control de la política (cómo se hizo con las universidades públicas), y dos, favorecimiento de un aparato estatal de control social mucho más sofisticado en el que la sociedad civil se encuentra inmersa sin darse cuenta.

Para defender esta tesis a lo largo de este capítulo, se teje el hilo de la descentralización a través del tiempo, haciendo énfasis en el escenario educativo en Colombia: primero se hace un barrido histórico del fenómeno desde la década de los 80 hasta los 90, desde el libro “Laberinto Institucional Colombiano” de Edgar González Salas (González Salas, 1997); segundo se intenta continuar con la metodología empleada por Salas en el sector educativo, prolongando el periodo de estudio hasta el 2012, todo lo anterior, para terminar el capítulo, analizando como la descentralización, de la manera como se ha implantado en Colombia obedeciendo al Banco Mundial, termina siendo un dispositivo de control que disciplina a la sociedad desde el neoinstitucionalismo y hacia el beneficio del mercado.

4.1. Arreglos institucionales para la descentralización educativa en Colombia décadas 80 y 90

En este título se hace referencia a los cambios institucionales de la administración pública colombiana acontecidos en las décadas de 1980 y 1990 desde la perspectiva de Edgar González Salas, quien realizó un trabajo de reconstrucción cronológica de estos procesos, en su texto y que de manera muy exhaustiva muestra el proceso de descentralización estatal y manejo

eficiente del gasto público, esclareciendo sus perspectivas y falacias.

En su tesis Salas (González Salas, 1997, p. 361) defiende que *” se buscan las nuevas estrategias de intervención del Estado, redefiniendo las relaciones centro-periferia y mercado-orbita de la economía política (...) es la búsqueda por encontrar nuevos equilibrios y estrategias de gubernamentalidad (...) la racionalidad administrativa que se impone se perfila como la lógica más funcional a los nuevos mandatos de la racionalidad política imperante”*.

La descentralización en el sentido del Banco Mundial como ya se vio en el capítulo anterior, va encaminada a un objetivo general y operativo para el mercado: la introducción de muchísimas y muy variadas organizaciones (que en el modelo anterior eran netamente públicas y financiadas por el Estado) que se requiere que operen ahora bajo parámetros de optimización del gasto y obtención de ganancias, tal y como lo hace una empresa privada, para ello el Estado se organiza delegando funciones y desentendiéndose financieramente de niveles más atomizados que el nivel central, como las entidades territoriales, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Empresas Sociales del Estado o para el caso que nos ocupa, los Entes Autónomos como lo son a partir de 1991 las Universidades Públicas.

En vía de lo anterior, en su análisis de la descentralización administrativa y financiera y la racionalización del gasto público para lograr la llamada modernización del Estado, Salas ve que estas reformas solo obedecen a la conveniencia económica, ya que afirma que *“las reformas institucionales más importantes han estado justificadas por estudios que proponen resolver cuestiones generalmente económicas y que acaban conectándose con las instituciones que viabilizan las políticas de economía pública”* (González Salas, 1997, p. 720).

Salas continua refiriéndose a la importancia de lo económico en el proceso descentralizador que vivió el país por esta época, al señalar que *“La dinámica de la economía pública ha condicionado en buena medida la reorientación de las políticas públicas de descentralización, esto no sorprende en absoluto toda vez que la premisa material de las instituciones públicas se soporta en sus actividades de ingreso y gasto y en las operaciones financieras que ellas realizan. De ahí que la dinámica macro-organizacional y las prácticas de gestión pública traduzcan la naturaleza y orientación de las fuentes de financiación y del gasto público”*. (González Salas, 1997, p. 719).

Las afirmaciones anteriores se desarrollan a lo largo del texto demostrando como las reformas se centraron en lograr la eficiencia del gasto en un contexto en el que la Nación padecía de un déficit fiscal, de forma tal que no se podía garantizar el pago de la deuda y amenazaba los recursos de crédito, pues el pago de la deuda externa a comienzos de los 90 exigía el 50 % del total de exportaciones en bienes y servicios del país (González Salas, 1997, p. 904), como consecuencia se generaron nuevas formas de organización de las entidades del orden central

y territorial, tales como la conversión de las universidades públicas en entes autónomos, con manejo de su propio presupuesto, asunto que se tratará a fondo en el segundo título de este capítulo.

Teniendo en claro el importante papel de Wiesner para el neoinstitucionalismo en Colombia, papel tratado en el capítulo 3 de esta tesis, se hace relevante hacer el análisis del impacto de sus recomendaciones para la organización institucional del Estado colombiano, es así que a nivel territorial, Salas analiza la manera en la que se intentaron fortalecer las finanzas intergubernamentales a partir de 1980 encomendando misiones a Eduardo Wiesner (misiones que ya fueron referenciadas en el capítulo 3), cuyas recomendaciones de descentralización administrativa y financiera de entidades territoriales y organismos del Estado, fueron acatadas por el gobierno y con las que se inició la formalización de este proceso en Colombia, profundizado más adelante la década del 90 y que según Salas “estuvo marcado por el propósito de extender las reglas del mercado al comportamiento del sector público bajo la lógica de encontrar en los espacios locales similitudes con un mercado de libre oferta y demanda, imponiendo disciplinamiento en las relaciones Estado-sociedad”. Salas (<http://www.economiainstitutional.com/pdf/no14/jgonzalez14.pdf> APORTES DE WIESNER EL PENSAMIENTO ECONOMICO COLOMBIANO. Revista de economía institucional. Volumen 8 numero 14. Primer semestre de 2006. Jorge Iván Gonzalez realiza una crítica a Wiesner en el sentido de que la elección racional no tiene una relación causal directa con la elección social entre los neoinstitucionalistas y Wiesner ignora las imposibilidades que se plantean al respecto.)

El corte neoinstitucional de Weisner se revela en los 90¹, y en esa misma década se inicia el desarrollo institucional en la administración pública que (González Salas, 1997, p. 885) define como “*un proceso permanente y sistemático desde el cual se formulan estrategias políticas y programas de readecuación institucional, desde la planeación administrativa y que implica la ejecución de los planes, diseños organizacionales y procedimientos que se ejercen en función de la planeación económica y social*”, una de las características principales de las reformas es el establecimiento de indicadores, claro principio de la NEI, en los que se evalúan cualitativamente los procesos y se propende por la estandarización.

Salas advierte las contradicciones del proceso descentralizador, al señalar que se mantiene discrecionalidad del gobierno en aspectos presupuestales que ya han debido ser de las entidades que se descentralizaron, entre las que se encuentra la observación del cumplimiento

¹Para Gonzalez el neoinstitucionalismo en Weisner se revela en su informe de la misión que le fue encomendada en 1992, en donde se plantea que la eficiencia local mejora si se crean los incentivos adecuados, para Wiesner las transferencias nacionales estaban desincentivando el esfuerzo fiscal propio, (González, 2006, p. 28) - Wiesner critica el Situado Fiscal que se establece a pesar de sus recomendaciones en la constitución del 91, probablemente por la presión política de tan diversos sectores que participaron en su elaboración, pero desde muy temprano inicia a plantear las bases del cambio hacia el Sistema General de Participaciones que se concretó en 2001 (González, 2006)

del pago de la deuda externa como prioridad del gasto.

En materia de educación, el libro muestra la manera en la que se moderniza el sector según los parámetros mencionados hasta ahora. Esta modernización hace énfasis en la descentralización y eficiencia del gasto, de manera que el Ministerio de Educación hace los pertinentes cambios institucionales hacia la descentralización participante, modernizante y eficientista, a lo que Salas llama división institucional del trabajo (Salas 1997: 405) lo que se revela en: La ordenación del gasto por parte de las propias entidades; la necesidad de desarrollo de indicadores, búsqueda por parte de las entidades de fuentes de recursos, evaluación permanente, alejamiento del nivel central (MEN) de la ejecución y gestión de la educación y acercamiento a la concepción y dirección de las políticas exclusivamente. Es decir, que se convirtió en el “*máximo órgano rector del currículo, educación especial y desarrollo pedagógico*”²

Para Salas el proceso de descentralización de los 90 en el sector educativo tomó un camino incoherente ya que se otorgaban a las localidades y entidades descentralizadas, funciones de manejo del gasto, autofinanciamiento y búsqueda de fuentes alternativas del mismo, pero el manejo de muchas funciones de dirección quedaron en manos de niveles más altos de gobierno, en suma se puede señalar que las reformas del sector educativo a partir de los años 90 se sintetizaron en “*dar una orientación en el mediano plazo que hiciera autocosteable lo que fuera posible y dejar que el mercado asignara los bienes y servicios educativos en condiciones de eficiencia optima, el estado arbitraria recursos funcionando como cuenta de pago con lo cual se harían efectivos los costos de la población que no tuviera condiciones para acceder a los servicios educativos por su baja condición económica o también se cubrirían los costos de los más eficientes estudiantes que merecieran la financiación en las E.T, a estas correspondería manjar los recursos de subsidio a la demanda para la educación a través de fondos locales con destinación especial, este enfoque desarrolla los modelos de descentralización y fortalecimiento del mercado para el ofrecimiento de servicios con base en el estímulo de demanda una modalidad de privatización por el lado de la oferta de bienes*” (González Salas, 1997, p. 422).

Vemos que claramente se desarrolla una economía de mercado para la educación en Colombia, estos arreglos institucionales son el soporte para lo que se vendría en el nuevo milenio y que se analiza en los siguientes títulos, continuando con la metodología del profesor Salas.

²Se corrobora una vez más la incidencia de la NEI en este tipo de políticas, ya que como se vio en el capítulo anterior, en la NEI las políticas y directrices las debe dictar el nivel central de gobierno, mientras que las localidades o entidades descentralizadas deben ejecutar y lograr la eficiencia en el gasto. (González Salas, 1997, p. 406)

4.2. Arreglos institucionales para la descentralización y manejo eficiente del gasto educativo en Colombia 2000-2012

El libro de Salas propone otra forma de análisis de los sistemas de gestión, el autor ve su trabajo como un comienzo en el análisis de la Administración Pública que merece espacio investigativo, este título es un intento por continuar el trabajo de Salas tal y como él lo pide al final de su libro, comprensiblemente nos centramos en el sector educativo en general y el sector de educación superior pública en particular.

Para desarrollar esta propuesta se comienza por el análisis de la Constitución Política de 1991 y la ley 30 de Educación Superior de 1992; con base en este análisis, se muestra cronológicamente la normatividad en el sector: los planes sectoriales de educación que despliegan la política por gobierno según los Planes Nacionales de Desarrollo, los CONPES que le dan operatividad a la política, las leyes y decretos que las desarrollan, la propuesta visión Colombia 2019 y la propuesta de reforma a la ley 30 en 2011, por último se presenta la incidencia de esta normatividad en la realidad financiera de las Instituciones de Educación Superior según el Sistema Universitario Estatal –SUE³.

Varias de las concepciones neoinstitucionalistas ya estudiadas, se hicieron presentes en la Constitución Política de Colombia de 1991, pues se abrió el camino para que la educación en todos sus niveles entrara en el ámbito del mercado tomando como herramienta la descentralización y el impulso en la eficiencia en el gasto, es así que en educación superior este fenómeno se puede explicar desde los artículos 69⁴ y 113⁵, según los cuales se crean órganos

³Ley 30/92: Artículo 81. Créase el Sistema de Universidades del Estado, integrado por todas las universidades estatales u oficiales el cual tendrá los siguientes objetivos: a) Racionalizar y optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros. b) Implementar la transferencia de estudiantes, el intercambio de docentes, la creación o fusión de programas académicos y de investigación, la creación de programas académicos conjuntos, y c) Crear condiciones para la realización de evaluación en las instituciones pertenecientes al sistema. Artículo 82. El Ministro de Educación Nacional reglamentará el funcionamiento de este sistema, según las recomendaciones del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). Artículo 83. Las universidades estatales u oficiales deberán elaborar planes periódicos de desarrollo institucional, considerando las estrategias de planeación regional y nacional.

⁴<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf/8b580886-d987-4668-a7a8-53f026f0f3a2> Constitución Política de Colombia 1991. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) 2010. ARTICULO69.Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

⁵<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION->

autónomos e independientes, para el cumplimiento de ciertas funciones del Estado uno de los cuales resultan ser las universidades públicas, arma de doble filo y en donde se verifica la crítica que hizo Salas según la cual las reformas en educación fueron contradictorias ya que otorgaban autonomía administrativa y financiera pero las políticas y directrices se forjaban desde el centro, es decir en este caso desde el MEN.

En virtud de estos artículos, la ley 30 de 1992 en su artículo 57 organiza a las universidades estatales u oficiales como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo, con autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.⁶

Al respecto, la corte constitucional en su sentencia C299-94⁷ establece la figura especial que tienen las universidades oficiales ya que señala que: *“El diseño institucional precedente permite entrever la consagración de una figura especial dentro del sistema de la descentralización administrativa por servicios o funcional, denominado ente universitario autónomo, y al cual se le asignan unas características especiales que acentúan su autonomía, que cualitativamente lo hacen diferente de los demás organismos descentralizados por servicios hasta ahora reconocidos por la doctrina y la legislación nacionales (...) Lo que realmente define, y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la .“autonomía” que la Constitución le reconoce en forma expresa, de tal suerte que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado, pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el Gobierno(...) Resulta así, que en virtud de su .“autonomía”, la gestión de los intereses administrativos y académicos de la universidad, dentro del ámbito antes especificado, son confiados a sus propios órganos de gobierno y dirección, de suerte que cualquier injerencia de la ley o del ejecutivo en esta materia constituye una conducta violatoria del fuero universitario”*.

Por la autonomía que se establece desde comienzos de los 90 en las universidades y lo que señala la misma corte constitucional al decir que *“una de las características propias de las*

Interiores.pdf/8b580886-d987-4668-a7a8-53f026f0f3a2 Constitución Política de Colombia 1991. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) 2010. ARTICULO113.Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

⁶Ley 30 de 1992. Artículo 57

⁷<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-299-94.htm>.

democracias modernas es que los estudios superiores no pueden estar supeditados a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o gobierno”, es que llama la atención que mientras se defiende esta autonomía, se impongan directrices que direccionan la universidad, su filosofía y manera de actuar a nivel administrativo y financiero hacia la competencia del mercado, en este orden de ideas, el Sistema Universitario Estatal –SUE, explica los inconvenientes que han resultado de que las universidades públicas hayan sido tomadas como entes autónomos⁸ desde su informe financiero llamado “El desfinanciamiento de la Educación Superior en Colombia” presentado a finales del 2012, en donde se hace explícita la problemática presupuestal que sufren las universidades públicas desde que se convirtieron en entes autónomos ya que según la SUE se generó “*un efecto desobligante en materia de financiación, donde la responsabilidad de garantizar educación de calidad fue trasladada a las IES Estatales y los recursos que aporta la Nación a las Universidades son considerados hoy sólo un aporte de ley*” SUE (2012,20).

Desde la ley 30 se establecieron cómo presupuesto de las universidades públicas los aportes del Estado, que pueden ser del nivel central o territorial y los recursos y rentas propias de cada una; esta organización presupuestal da cuenta de la nueva necesidad de buscar recursos en el mercado, pero quizás esto no hubiese representado un problema tan grande si las reformas se hubiesen hecho en condiciones equitativas, pues el problema de desfinanciamiento radicó en otorgarles autonomía financiera y más responsabilidades con unos recursos que crecen apenas más arriba de la inflación, es decir que se les obligó a salir a competir en el mercado en condiciones inequitativas; nuevamente aparece la contradicción de la descentralización: muchas responsabilidades y poco presupuesto, además que les trata a todas de la misma manera, sin tener en cuenta las condiciones y capacidades propias de cada una.

Los recursos no crecen debido a que la ley dicta que el presupuesto se debe incrementar en precios constantes, lo cual sería coherente porque crecería en términos reales, solo que la ley no tiene en cuenta la evolución de las universidades y como deben afrontar los desafíos del nuevo siglo: aumento de cobertura, tecnologías, comunicaciones, internacionalización, acreditación, investigaciones, aumento de nóminas⁹, capacitación docente, entre muchos otros ítems que hacen a la universidad de hoy muy diferente a la de comienzos de los noventa

⁸El 28 de Junio de 2012 en la comunicación del Director General de Presupuesto del M.E.N al SUE, se lee literalmente “al financiamiento de las universidades públicas nacionales, departamentales y municipales concurre la nación mediante los aportes a los que obliga la ley, y los aportes de las entidades territoriales y los recursos propios, lo cual quiere decir que la Nación no financia los costos de funcionamiento de las universidades públicas. SUE (2012 pg 19).

⁹En la priorización del presupuesto de gastos citada, justo es decir, que el costo de los servicios personales es el factor que genera mayores efectos desequilibrantes y la inversión, uno de los rubros más castigados, dejando a su paso, infraestructuras sin mantenimiento, sin cumplimiento de normas de sismo resistencia, laboratorios obsoletos, deficiencias en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), entre otros(Sue, 2012:18)

(el año base es 1993), por ello el SUE señala que “*este presupuesto se actualiza sólo para conservar el valor del dinero en el tiempo, sin contemplar el incremento en los costos derivados del crecimiento y evolución de las Universidades, se considera que pueden funcionar administrando el presupuesto de dicha época actualizado únicamente con el índice de precios al Consumidor (IPC). Este artículo ha sido entendido por los Gobiernos como un máximo y no como la garantía de un aporte mínimo.*” (SUE, 2012: 17).

Por lo anterior, a pesar de que en la ley se hable de aumento en precios constantes, en realidad lo que ha ocurrido es un desmejoramiento estructural de las finanzas de las universidades públicas¹⁰, ya que están cumpliendo con las exigencias que se les hace, pero se les castiga cada día más porque la legislación ha ahondado la problemática a lo largo del tiempo: la SUE se refiere a: A) Régimen salarial y prestacional docente, decretos 1444 de 1992 y 1279 de 2002 B) Trato de igualdad en aspectos prestacionales a los docentes ocasionales, docentes hora-cátedra y supernumerarios administrativos - Sentencias C-006 de 1996 y C-401 de 1998 de la Corte Constitucional C) Aportes a seguridad social en salud y pensiones, Ley 797 de 2003, Decreto 4982 de 2007, Decreto 2090 de 2003 y Ley 1122 de 2007, medidas que le imponen más responsabilidades presupuestales a las IES, sin adecuar el sistema de financiamiento

11

La realidad del atentado normativo a la universidad no solo va en este orden sino también en su misión humanista, dirección y orientación, por lo que se hace pertinente en este documento, mostrar a continuación detalladamente el orden jurídico del sector en el periodo de tiempo del análisis:

¹⁰Durante el quinquenio, no se produce ningún cambio significativo en el financiamiento de la educación superior, a pesar que la cobertura se incrementa. Las universidades públicas siguen financiadas con base en la Ley 30 de 1992, que define la política de financiación del sistema estatal de universidades. Los aportes otorgados bajo esta ley se ajustan con base en la inflación, por lo que en términos constantes reciben casi los mismos recursos. Sin embargo, como proporción del PIB éstos disminuyen ya que al comienzo del período representan el 0,50 y al final el 0,47. Esta tendencia se acompaña con el incremento de los recursos propios que obtienen las universidades oficiales a través del cobro de matrículas, inscripciones, venta de servicios, investigación, extensión y consultoría. En el año 2010, las transferencias del Estado, sumados los aportes centrales y territoriales, representan el 55 % del total, mientras que los ingresos propios llegan al 45 %. “La educación Superior en Iberoamérica” 2011 centro interuniversitario de desarrollo. Universita 2011, Santiago de Chile. Pg 309. <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/02/Educaci%C3%B3n-Superior-en-Iberoam%C3%A9rica2011.pdf>

¹¹ “La participación de los recursos de la Nación en el financiamiento de las Universidades fue en el año 2010 de tan sólo el 48 % en contraste con un 79 % en el año 1993, diferencia porcentual que evidencia el esfuerzo de las IES Estatales por atender con sus propios recursos”. (Sue, 2012: 35)

4.2.1. Planes sectoriales en educación en Colombia 2002-2014:

-Plan sectorial 2002-2006:

Propone el desarrollo de metodologías y proyectos que incentiven la demanda para más retención y más eficiencia.

El objetivo en calidad del plan es que los estudiantes aprendan lo que necesitan aprender y lo sepan aprovechar y aplicar a lo largo de su vida, propende por la definición de estándares educativos, y formación de planes de mejoramiento para las IES, definición de estándares para alumnos, desempeño de docentes, diseño de experiencias exitosas, implementación de carrera docente, pertinencia de programas, desarrollo de competencias, aseguramiento de la calidad en educación superior por medio de los sistemas de acreditación, unificación de propósitos del sistema educativo, establecimiento secuencial de objetivos para unas evaluaciones eficaces, desarrollo de competencias ciudadanas, del juicio, la moral y los valores, reglamentación de estándares mínimos para el registro calificado de educación superior, evaluaciones de los docentes en concordancia con el resultado de las evaluaciones de los alumnos, fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instituciones para poner en marcha esquemas de administración eficientes y la creación de un observatorio laboral para evaluar pertinencia.

Planea el mejoramiento de la gestión de las E.T en el Sistema General de Participaciones; apunta que el Ministerio de Educación Nacional debe crear la correspondencia entre objetivos, mecanismos y metas; señala como un logro la sustitución del situado fiscal por el sistema general de participaciones¹², y que se haya avanzado en la reforma del sector para que las entidades territoriales logren su descentralización y autonomía.

Dispone que el MEN debe adelantar programas de asistencia técnica y de información para una planeación integral, asignación equitativa, y seguimiento, debe acabar la asignación de los recursos a partir de la inercia histórica y estimular la gestión en cobertura y calidad, lo que beneficia la descentralización.

En educación superior se propone la modernización administrativa, la Nación solo debe definir las políticas, planeación, asistencia técnica, evaluación y seguimiento a los programas nacionales, impulsar la descentralización y la gestión local.

Promulga la ampliación de cobertura y el mejoramiento de la calidad y de la eficiencia como

¹²Eduardo Weisner, proporciona la base para la promulgación de la ley 715 de 2002 que reemplazo la ley 60 de 1992 es decir cambio el Situado Fiscal por el Sistema General de Participaciones, ley de corte neoinstitucional que promueve la competencia por recursos entre los entes descentralizados, basados en estandarización e indicadores de gestión lógica que tiende a replicarse en todo tipo de sectores y prestación de servicios entre los que se encuentran la salud y la educación

sus máximos objetivos; en ampliación de cobertura y eficiencia, reorganiza la gestión de las entidades territoriales de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, para que puedan planificar la distribución de estos recursos mediante la asistencia técnica y la definición de parámetros y estándares por los que se deben guiar en la toma de decisiones de gasto. En cuanto a calidad asienta el énfasis en la articulación de todos los niveles de enseñanza en el desarrollo de competencias, buscando que todas las instituciones educativas trabajen en planes de mejoramiento orientados a mejorar los desempeños de los estudiantes.

-Plan sectorial 2006-2010:

En cuanto eficiencia promueve la consolidación de los procesos de modernización y de aseguramiento de la calidad en todo el sector, con el fin de garantizar la calidad en la prestación del servicio educativo en los niveles central, regional y local, así como en las instituciones de educación superior.

En cuanto a calidad, el énfasis está en la articulación de todos los niveles de enseñanza, desde la formación inicial hasta la superior, alrededor del desarrollo de competencias, buscando que todas las instituciones educativas trabajen en planes de mejoramiento orientados a mejorar los desempeños de los estudiantes, especial énfasis se da al desarrollo de competencias ciudadanas.

Se concibe la política de pertinencia para que el sistema educativo forme el recurso humano que pueda responder al reto de aumentar la productividad y competitividad del país, para ello, en torno al desarrollo de las competencias laborales, se propone establecer respuestas flexibles que faciliten la movilidad de los estudiantes entre los diferentes niveles de formación y entre el sistema educativo y el mercado laboral.

De forma particular se busca fortalecer y fomentar la educación técnica y tecnológica.

-Plan sectorial 2010-2014:

El objetivo principal del plan es la formación de capital humano, y consolidar el Sistema de Aseguramiento y fortalecer los procesos de certificación y acreditación de programas e instituciones, desde la internacionalización, el establecimiento de indicadores acertados y la relación de las universidades con el sector productivo.

Se introduce el concepto del buen gobierno para el manejo de las instituciones de educación superior, para el mejoramiento del manejo de recursos, uso de sistemas de información.

En este gobierno desde el plan de desarrollo se estipuló la necesidad de estructurar una propuesta de reforma a la ley de educación superior para aumentar la oferta, mejorar la calidad, hacer la educación superior pertinente a las necesidades nacionales y la realidad internacional, combinando la autonomía institucional y la responsabilidad pública. En la parte financiera, la propuesta se dirige a fortalecer el financiamiento del sector con fuentes públicas y garantizar nuevas fuentes de recursos y aumentar las oportunidades de acceso y permanencia a una educación superior con altos estándares de calidad.

Incremento de los aportes que la Nación destina a las instituciones de educación superior públicas, de acuerdo con su desempeño institucional, también, se propone vincular a las entidades territoriales en el fortalecimiento financiero de sus instituciones, la propuesta contempla que el Gobierno Nacional pueda orientar recursos con criterios objetivos de elegibilidad a las instituciones de educación superior privadas, los cuales se asignarán a través de fondos competitivos o convenios de desempeño. Se destinarán recursos a las instituciones de educación superior que cuenten con la Acreditación de Alta Calidad con el fin de promover la excelencia y se dotará al sistema de mecanismos de fondeo para que las instituciones de educación superior financien sus proyectos de expansión a través de recursos de crédito provistos por la banca de fomento y de respaldo a sus obligaciones financieras.

En aras de continuar con el esquema de focalización propuesto por el Gobierno Nacional, se adelanta desde Colciencias el proyecto de apoyo a la formulación de los Planes Estratégicos de los Programas Nacionales de CT+I para el periodo 2010-2014, los tipos de proyectos que serán desarrollados con estos recursos corresponden en su mayoría a formación de investigadores y gestores de ciencia, tecnología e innovación; investigación básica, aplicada y desarrollo experimental; innovación de productos, de procesos y de comercialización; creación y fortalecimiento de unidades de investigación y desarrollo científico, tecnológico y de apropiación del conocimiento.

En el propósito de orientar al país hacia una sociedad del conocimiento y robustecer los recursos de la ciencia y la tecnología, para 2012 el presupuesto de inversión en investigación incluirá el 10% del flujo de recursos de regalías destinadas al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación creado mediante acto legislativo número 13 de 2010 por el cual se constituye el Sistema General de Regalías y se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución.

Con base en estos objetivos, el Gobierno Nacional se propone apoyar a las instituciones de educación superior públicas, con el fin de lograr que el 100% certifique sus Sistemas de Gestión de Calidad, fortalezcan sus órganos directivos a través de la formulación del Código de Buen Gobierno y alcancen un nivel de riesgo moderado en la calificación del Índice de Transparencia Nacional. El Gobierno Nacional promoverá el uso y la apropiación de la información del sector para el apoyo de la gestión, mediante la creación del modelo de regionalización de la educación superior y con base en una serie de indicadores de la oferta, demanda y

capacidad de los diferentes departamentos, visualizados en un mapa con sus municipios.

- Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018:

El artículo 223 modifica el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, de la siguiente manera: *“Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. Parágrafo. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.”*

- Plan Visión Colombia 2019 de 2005:

documento según el cual se pretende fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico para aprovechar plenamente las ventajas comparativas de Colombia y poder transformarlas en ventajas competitivas, para ello se señala que la ciencia, la tecnología y la innovación serán claves. La economía deberá estar fundamentada en la producción, difusión y uso del conocimiento para el pleno aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

4.2.2. Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES

-CONPES 81 de 2004:

Colombia Aprende, ofrece la consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo en Colombia, se impone la necesidad de concertar la definición y los modelos de aprendizaje de dichas competencias entre el mundo de la educación y el mundo empresarial, lo cual debe reflejarse en una perfecta articulación entre la educación formal, el aprendizaje en el trabajo y la educación no formal, promueve la identificación permanente de las tendencias en materia de competencias que necesitan las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, y planea formular e implementar un Plan Nacional de Formación de Competencias para el Emprendimiento y el Empresarismo, que involucre al 2006 todos los estudiantes de los niveles de la educación básica, media, superior y la educación no formal, incluido el SENA.

CONPES 3527 de 2008:

Política Nacional de Competitividad y Productividad, formula hacer del observatorio de competitividad y productividad que sirva para orientar la política educativa a partir de las tendencias del mercado laboral, contribuir al mejoramiento de la calidad y pertinencia de los programas que ofrecen las instituciones, orientar las decisiones de los estudiantes, los graduados y los hogares sobre sus inversiones en educación y consolidar información útil para la toma de decisiones por parte del sector productivo. Afirma que el fortalecimiento del vínculo entre las instituciones de educación superior los gobiernos locales y el sector productivo en torno a temas estratégicos debe ser una realidad para el desarrollo de las regiones, propone una educación superior acorde con los retos que imponen la globalización y la economía del conocimiento y los espacios transnacionales, reflejando el proceso de globalización de ciencia y la educación.

CONPES 3533 de 2008:

Adecuación del Sistema de Propiedad Intelectual a la Competitividad Nacional, desde el cual se estimula la creación y producción intelectuales y el uso del conocimiento desde un punto de vista económico y se promueven los sistemas legales para la protección de derechos de autor, propiedad industrial y obtentores de variedades vegetales, ello, con el fin de crear un ambiente propicio para la competencia en los mercados internacionales porque genera confianza inversionista, describe como se genera valor económico a partir de la creación intelectual y como se protegerán sus derechos con un marco legal que le garantice la protección del conocimiento, entiende como necesarios los esfuerzos para fortalecer las instituciones encargadas de administrar y gestionar los derechos de propiedad intelectual.

El documento recomienda que las instituciones de educación superior debe adoptar reglamentos de propiedad intelectual en relación al manejo de las ganancias económicas y la relación universidad-empresa y encarga al Ministerio de Educación establecer las políticas del sector de educación superior para aumentar su eficiencia y productividad y orientar la gestión de los derechos de propiedad intelectual.

CONPES 3582 de 2009:

Ciencia Tecnología e Innovación, hace hincapié en la necesidad de desconcentración de la oferta académica en el país y el desarrollo de programas de educación superior que promueva las relaciones con el sector empresarial, formación por competencias, flexibilidad curricular.

Señala que en Colombia la estructura actual de la oferta de educación superior aún no responde totalmente a las necesidades de la economía, hay un predominio de programas de nivel profesional universitario que genera una contradicción entre las pirámides educacional

y laboral, considera que los programas se concentran en unas pocas áreas de conocimiento y cubren de manera menor áreas en las que Colombia está haciendo grandes apuestas, como puede ser agroindustria.

El Ministerio de Educación Nacional, apoya 31 alianzas con cobertura en 27 departamentos, orientadas a promover una nueva oferta académica en sectores como alimentos, biocombustibles, cerámica, construcción, electrónica, mecánica, producción y gestión ambiental, logística y puertos, manufacturas, minero-energético, petroquímico y plástico, pulpa, papel e industria gráfica, sector algodón, software y teleinformática, telecomunicaciones, TIC's, ecoturismo y etnoturismo, gestión turística y turismo histórico cultural y de guía, y clúster turístico del Valle del Cauca.

Este CONPES también establece la necesidad de incorporar preceptos culturales a través de los medios de comunicación, que hagan de la ciencia y la tecnología un valor imperante en la sociedad, apuntan la importancia de expertos y profesionales de la comunicación en esta tarea. La tecnología y la innovación son fuentes de desarrollo y crecimiento económico y en Colombia no se aprovechan estas fuentes, entre otras razones, porque a las empresas se les hace difícil apropiarse de conocimientos lo que desincentiva la inversión en este sector, la solución que se pretende es garantizar a las empresas el ambiente propicio para invertir en conocimiento garantizando jurídicamente la protección, explotación y la propiedad de los conocimientos que se generen con patentes, contratos de licencia, gestión y comercialización de los resultados de investigación, financiación de planes de negocio basados en explotación comercial de activos intangibles.

Brinda lineamientos para la gestión de la propiedad intelectual en las IES, en este sentido pretende fortalecer la función de divulgación de derechos de propiedad intelectual de las entidades del gobierno, apoyar a los investigadores y sus instituciones en la protección y explotación de los resultados de investigación, gestión de patentes, contratos y comercialización de resultados de investigación y mecanismos de emprendimiento para la explotación comercial de activos intangibles.

El objetivo del documento es incrementar la capacidad del país en generar conocimiento científico y tecnológico con el fin de aumentar la competitividad y productividad del país, esto lo hace buscando estimular la oferta, la demanda y la interacción del conocimiento en el mercado a través de las instituciones, haciendo del conocimiento una cuestión instrumental para la generación de riqueza. Hace énfasis en la necesidad de integrar las universidades y las empresas en este proceso, haciendo que estas últimas financien los proyectos de investigación encaminados a solucionar sus problemas de tecnología y desarrollo, de la misma manera, se habla de la financiación de planes de emprendimiento que provengan de investigación universitaria, por último se refiere a la protección de propiedad intelectual contemplado

en el CONPES 3533 para que los empresarios se sientan incentivados a la producción de conocimiento y aprovechen el sistema de propiedad intelectual que allí se propone.

CONPES 3674 del 2010:

Sistema de Formación de Capital Humano, traza una línea directa entre capital humano y crecimiento económico, entiende como capital humano las habilidades pertinentes para insertarse productivamente en la economía y planea que las inversiones realizadas en educación sean de calidad en ambiente de eficiencia, por lo que asegura que se logran mejores resultados en educación cuando esta depende directamente de la economía (DNP, 2010, p. 20).

Menciona la necesidad de un sistema de información que ponga en claro las potencialidades y características del capital humano disponible, ajuste la oferta y la demanda en educación, genere información sobre tendencias ocupacionales, regionales y sociales y las localidades puedan verificar la pertinencia de la educación que se está impartiendo, y ajustarán los indicadores de productividad del sector educativo.

El CONPES hace referencia al documento Visión Colombia 2019 que en su componente educativo se plantea crear y consolidar una institucionalidad que corrija la dispersión, heterogeneidad en los currículos, baja calidad y falta de coordinación del universo de entidades de capacitación, en cuanto el Plan Sectorial de Educación 2006-2010 se refiere al fomento de la formación del recurso humano requerido para aumentar la productividad del país y hacerlo competitivo en un entorno global, a través de un sistema educativo que responda a las exigencias y las necesidades de los estudiantes, la sociedad y el sector productivo.

Para ello, se hace necesaria la articulación de todos los niveles de enseñanza alrededor del desarrollo continuo de las competencias generales, específicas y laborales. Igualmente, de forma integrada con el desarrollo de las competencias laborales se trabaja en la articulación de la educación media con la educación superior y la formación para el trabajo y el desarrollo humano y también en el fortalecimiento de la educación superior técnica y tecnológica.

Aparte de la adquisición de conocimiento, el enfoque se amplía para incluir nuevos valores, nuevos códigos de comportamiento y la actualización de competencias adquiridas. Esto ha resultado en la expansión de la provisión de entrenamiento y el uso de sistemas de reconocimiento más diversos a través de las cualificaciones.

Este concepto implica ciertos cambios al interior del sistema educativo, por ejemplo, el cambio de énfasis hacia habilidades mejor desarrolladas para aprender nuevas competencias, implica llevar la educación vocacional a niveles cada vez más superiores; implica un cambio en los currículos escolares, pues se requieren procesos cognitivos que ayuden al aprendizaje,

la solución de problemas y el análisis, más que la memorización mecánica, simple alfabetismo o conocimiento de números y de operaciones matemáticas.

Implica una elevada necesidad de mecanismos de certificación razonables, de manera que la conexión entre el sistema de educación formal y el desarrollo de los perfiles ocupacionales sea flexible y bidireccional: “de la escuela al trabajo y del trabajo a la escuela”, sustentado en el desarrollo curricular basado en competencias, y enfocado a que los estudiantes aprendan a aprender para responder a las demandas cambiantes del mercado laboral, incorporando conocimientos interdisciplinarios y enfocados a la resolución de problemas.

Para lograr construir un modelo de enseñanza de este tipo, se cuenta con diversas herramientas cuyas bases se fundamentan en la evaluación a través de la cualificación de los individuos, emplea la descripción de los resultados del aprendizaje a través del reconocimiento de conocimientos, destrezas y competencias, dejando de lado las metodologías de las instituciones, la descripción de las vías y los contenidos de los programas. Esto es, necesidad de establecer nuevas vías de evaluación y acreditación de los requisitos formales o no formales de las personas que cambian de especialidad o ramo ocupacional.

Los supuestos sobre los que se establecen este tipo de herramientas son:

1. Posibilidad de describir todas las cualificaciones en términos de un conjunto simple de criterios, aplicables a exámenes escolares, diplomas universitarios, cualificaciones vocacionales y profesionales y otras formas de aprendizaje acreditado.
2. Todas las cualificaciones pueden ser clasificadas con una jerarquía simple.
3. Todas las cualificaciones pueden ser descritas y valoradas en términos de resultados de procesos de aprendizaje, permite identificar lo que una persona sabe, comprende y es capaz de hacer, independientemente del sistema en el que haya obtenido su cualificación.
4. El mecanismo implementado debe servir como referencia para valorar y acreditar cualquier tipo de aprendizaje.
5. Este mecanismo será la base de un sistema basado en el aprendizaje de competencias y cualificaciones.

De esta forma, el mecanismo a implementar deberá ser un instrumento para, mejorar la comparabilidad de las cualificaciones, pues compara las cualificaciones profesionales y ocupacionales, no a través de aprendizaje y títulos, sino por medio de los resultados de los procesos de aprendizaje, independientemente de la forma, lugar, momento y duración de

este aprendizaje. En resumen, describe lo que una persona sabe y puede hacer.

4.3. Leyes y Decretos en Educación

Decreto 2566 de 2003:

Reglamenta las condiciones de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior, norma que fue derogada con la Ley 1188 de 2008. Dicha Ley estableció de forma obligatoria las condiciones de calidad para obtener el registro calificado de un programa académico, para lo cual las Instituciones de Educación Superior, además de demostrar el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas, deben demostrar ciertas condiciones de calidad de carácter institucional.

La justificación del programa según este decreto deberá tener en cuenta criterios como pertinencia del programa en el marco de un contexto globalizado, en función de las necesidades reales de formación en el país y en la región donde se va a desarrollar el programa.

Las características específicas de los aspectos curriculares de los programas deben ser definidos por el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de las instituciones de educación superior.

Ley 1188 de 2008:

Por la que se regula el registro calificado de educación superior, incluye elementos que buscan mayor pertinencia de programas e instituciones del Sistema de Formación de Capital Humano con las exigencias del sector productivo.

Decreto 2020 de 2006:

Conforma la Comisión de Calidad de la Formación para el Trabajo y complementa el sistema de acreditación en calidad estipulando tanto requisitos mínimos como estándares de calidad para el Sistema Nacional de Formación Para el Trabajo -SNFT.

Decreto 3756 de 2009:

Se modifica el Decreto 2020 de 2006 en cuanto a los programas e instituciones que son objeto de certificación, y se dictan otras disposiciones referentes a la certificación de calidad de la formación para el trabajo, la evaluación se convierte en la herramienta fundamental para asegurar la calidad de la educación y desarrollar procesos de mejoramiento continuo, al tener unos referentes claros de lo que deben saber y saber hacer los estudiantes, es necesario

valorar y medir periódicamente los resultados de los procesos pedagógicos y su aporte al sistema de formación de capital humano, se busca medir un saber hacer en contexto, que requiere aplicar conocimientos y habilidades a una situación concreta, lo anterior puede describirse como la alineación de los instrumentos de medición con los estándares.

4.4. La descentralización como falacia del poder

Tomando como base lo presentado hasta ahora en este capítulo, la pregunta que se prevé responder en este título es ¿Cómo la descentralización en Colombia se establece como un mecanismo de control social desde el neoinstitucionalismo hacia el beneficio del mercado?

Para responder esta pregunta primero nos referimos a Salas en el momento en el que señala la contradicción de la descentralización en educación¹³, a lo que en este documento se le llama “*la trampa de la descentralización*”, desde donde los entes descentralizados quedan solos para afrontar responsabilidades, administrativas y presupuestales y el poder real queda centralizado en el MEN, bajo la retórica del empoderamiento de la ciudadanía, es decir, que se le brinda una sensación de poder que realmente está encerrado en el centro, ya que no se brindan instrumentos de apoyo (técnicos y financieros) para que los entes puedan asumir su autonomía con éxito.

Para las IES esta falacia se realiza en la medida en la que los convierten en entes autónomos con excusas de la autonomía universitaria, pero al mismo tiempo se les imponen responsabilidades desde lo jurídico que no les permiten realmente ejercer esa libertad y las limita en el tema financiero, esas limitaciones van dirigidas directamente a la inversión que pueden hacer para mejorar su quehacer, y es una falacia en la medida en la que se les imponen responsabilidades pero no se mide su capacidad, en la medida en la que solas deben buscar su financiamiento mientras descuidan su objeto principal, cuando por pagar gastos de

¹³ “*El balance institucional a principios de los 90, las reformas tomaron cuerpo desde la descentralización, no obstante en el sector educativo se aplicó una concepción muy particular de la descentralización toda vez que esta careció de coherencia e integridad como queda dicho el reordenamiento institucional al responsabilizar a los municipios del componente de inversión de los planteles escolares y con el traslado de competencias en materia de administración de personal a los alcaldes los municipios se quedaron con dos aspectos parciales del quehacer educativo, sin embargo la dirección integra de los servicios educativos, el manejo comprensivo de la gestión financiera, la dirección efectiva de los establecimientos educativos en todos sus aspectos, su capacidad decisoria sobre las demandas de funcionamiento de la educación y las actividades de supervisión y control entre otros aspectos quedaron asignadas a las diversas instancias institucionales del estado (...) los argumentos esgrimidos para reordenar institucionalmente las competencias y responsabilidades entre la educación y las entidades territoriales tuvieron razón de ser en el contexto de otras reformas institucionales al estado que propendían por afianzar el papel rector del estado central al tiempo que se dejaba en manos de los niveles subnacionales la gestión y prestación directa de varias obras bienes y servicios*”. (Sue Op, 2012:413-414).

funcionamiento, de personal, pasivos pensionales, entre muchos otros, dejan de invertir en planta física, laboratorios, campus y bienestar universitario.

Otro aspecto de esta falacia se presenta en la desigualdad entre universidades, que no hace más que profundizarse a lo largo del tiempo, consecuencia de las mismas leyes de descentralización, primero la ley 30 que no tiene en cuenta sus diferencias para que todas tuvieran un mismo punto de partida, sino que la misma metodología se aplicó sin diferencia alguna, “*es así como las Instituciones que ya tenían estructuras académicas y administrativas aprobadas y financiadas que garantizaban una adecuada formación en pregrado y postgrado obtuvieron recursos de funcionamiento para atender las mismas, contrario a aquellas que apenas se enfrentaban a un proceso de crecimiento y que no consiguieron que su línea base incluyera nuevos recursos para consolidar, aprobar y financiar estructuras que pudieran atender a futuro su desarrollo. Habría que decir también, que las Instituciones que tenían proyectos de inversión en ejecución en el BPIN (Banco de Proyectos de Inversión Nacional) resultaron beneficiadas al ser incluidos dichos recursos en su línea base en contraste con aquellas que a esa fecha no estaban desarrollando ningún proyecto*” (Sue, 2012, p.413-414).

Esta desigualdad se agudiza a lo largo del tiempo, pero el plan de desarrollo que más la trata es el de 2010 - 2014, ya que propende por desarrollar una bolsa por la que todas las universidades compitan y en la competencia solo pueden ingresar las que tengan acreditación de alta calidad y que cumplan con los más altos estándares e indicadores, se reproduce el mismo sistema que creó la ley 715 de 2002 en el que se pusieron a las regiones a competir por el SGP lo cual conllevó a la profundización de la desigualdad entre regiones.

De esta manera, el empoderamiento que se pregona con la descentralización es el cumplimiento de una serie de obligaciones para formación del capital humano con base en unos pocos ejes de desarrollo principalmente desarrollo técnico e industrial, olvidando el desarrollo de las ciencias humanas y el arte base sobre la cual el humanismo está fundado; obligaciones que se deben cumplir con financiación propia, lo cual redundó en la desigualdad porque las universidades estatales atienden principalmente estratos 1, 2 y 3, y si deben financiarse en su mayoría con recursos propios, entre los que se encuentran las matrículas, quiere decir que los estratos más bajos son los que terminan financiando la universidad pública.

En conclusión la falacia de la descentralización es hacer que la sociedad se sienta empoderada, sienta que puede participar, que el Estado está cerca; como lo dice Foucault “*la nueva forma de control que se ejerce en el sujeto, es el medio el que lo ejerce, encontrándose éste, inmerso de una manera casi imperceptible, tanto que colabora con él, se siente participe o mandante de la sociedad que lo controla*” Foucault (..) , o en otras palabras que los sujetos se sienten dueños de su mundo sin serlo, o como lo dice Salas “*una nueva estrategia de intervención imponer nuevas reglas de disciplinamiento entre la sociedad y el Estado*” (González Salas, 1997, p. 357)

70 Política pública en educación en Colombia: la visión neoinstitucional puesta en marcha

la aspiración del neoinstitucionalismo tratada en la introducción de este documento, se ve realizada. El objetivo del siguiente capítulo es continuar con esta demostración esta vez de una manera mas empírica, acerca de lo que ha sido la historia presupuestal de la UPN en el periodo de estudio.

5. Las finanzas de la universidad pedagógica nacional periodo 2000-2012: El ataque presupuestal a las IES públicas en Colombia

¹En este capítulo el propósito es comprobar empíricamente como el modelo neoinstitucional, lleva al detrimento de la universidad pública en materia de financiamiento, para lograrlo,

¹En su propuesta rectoral para el periodo 2014-2018, el profesor Adolfo León Atehortúa Cruz, se refiere a la profunda crisis presupuestal que padece la UPN “*En el año 2004 se inició un proceso de ampliación de cobertura (más grupos por semestre, formulación de nuevos programas y apertura de nuevas sedes) que no se acompañó con un incremento proporcional de recursos físicos y financieros. El presupuesto asignado a la Universidad para el funcionamiento requerido es hoy insuficiente frente a las necesidades creadas en docencia, investigación, extensión, gestión e internacionalización. Aunque la comunidad universitaria ha mantenido con esfuerzo la calidad de la formación que se ofrece, cada vez es más difícil sostener este compromiso ante el límite extremo de los recursos presupuestales (...) los procesos de registro calificado y de acreditación de alta calidad de los programas académicos se han llevado a cabo mediante la conformación de equipos de trabajo en los departamentos y programas, los cuales han logrado mantenerse y alcanzar sus objetivos a pesar de la poca disponibilidad de recursos. Varios programas han tenido una valoración positiva de su actividad académica, aunque las condiciones institucionales son precarias. A esta situación se suma la inexistencia de una estrategia concertada en el marco de la Acreditación Institucional concomitante con los procesos adelantados por los programas académicos. (...) Las sedes de la universidad “amenazan ruina”. Esto se evidencia en la cotidianidad de los estudiantes, profesores, trabajadores(as) y funcionarios(as) administrativos(as) que desarrollamos allí nuestras actividades. Los organismos de control también han llamado la atención con respecto a esta situación. En noviembre de 2013, un ingeniero civil del equipo auditor de la Contraloría General de la República concluyó que no se ha cumplido con lo dispuesto en la Ley 400 de 1997, ni con el Decreto 926 de 2015. La Contraloría observó situaciones críticas en las sedes de la Calle 72, del Parque Nacional y el Museo de Biología, y mostró problemas en la ejecución de las obras que se iniciaron en 2013 en los edificios A, B y E de la sede de la Calle 72. A partir de dicha inspección, la Contraloría concluyó que “la UPN no cuenta con un diagnóstico detallado y presupuestado de las necesidades de mantenimiento de cada una de sus sedes y de un plan para su ejecución eficiente y eficaz de manera coordinada y gradual ante la falta de recursos”. En cuanto a la sede de Valmaría, la administración se comprometió a llevar a cabo los proyectos de inversión en infraestructura con recursos provenientes del préstamo FINDETER que ya se encuentra aprobado y presupuestado, a la espera de iniciación de obras. La formación de profesores es un tema central de la política educativa. La Universidad Pedagógica Nacional concentra el acumulado histórico más importante en este campo y podría revitalizar su papel como institución orientadora de políticas educativas con el Ministerio de Educación Nacional tal como lo establece la Ley 30 de 1992. No hemos estado a la altura*

se trabaja desde dos campos, el primero trata documentos técnicos proferidos por el orden central a los que las IES son obligadas a atender y la investigación realizada por el Sistema de Universidades Estatales SUE en 2012 en cuanto desfinanciamiento de las Instituciones de Educación Superior de carácter oficial – IES públicas- que demuestra con cifras los problemas presupuestales de las mismas desde la promulgación de la ley 30 de 1993. La segunda parte muestra con datos presupuestales e indicadores que abordan el periodo de tiempo de 2000 hasta 2012, el desfinanciamiento en términos reales de la UPN, que obedece a las premisas neoinstitucionales.

En este capítulo se retoma el documento de la SUE para hablar de desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia con cifras; en dicho documento se hace referencia a las leyes, decretos y resoluciones que, promulgadas después de la ley 30 de 1992, han ido resquebrajando la capacidad financiera de las universidades ² tema al que se hizo referencia en el capítulo 3, sin embargo las IES públicas, en este mismo periodo de tiempo han mejorado ostensiblemente sus indicadores de gestión administrativa y financiera, demostrando que si pueden manejar recursos eficientemente.

De esta manera, mientras a las universidades se les exige más en cuanto gestión se les retira financiamiento porque las condiciones de cálculo del presupuesto sigue siendo la misma de hace 23 años sin tener en cuenta la evolución normal de cada una en el tiempo ni los cambios normativos. La SUE demuestra que a 2012 tenían déficit por 11.2 billones de pesos para cu-

de dicho compromiso; es una tarea urgente y pendiente. Las políticas institucionales para la investigación y sus procesos de difusión y socialización se encuentran limitadas por una disminución significativa de los recursos y un rol ya desfasado del Centro de Investigaciones CIUP. Del año 2010 a la fecha se ha disminuido el número de proyectos aprobados en cada vigencia y la cofinanciación con otras entidades. Un efecto de esta situación se expresa en los resultados entregados por COLCIENCIAS en la última convocatoria de medición de grupos de investigación que afecta los procesos de producción académica en la UPN e impacta la investigación educativa y pedagógica. Es necesario construir un nuevo sistema de investigación en la universidad que fomente el trabajo de los grupos con compromiso social y con impacto local, nacional e internacional. Dicho sistema debe garantizar una gestión eficiente de los recursos y estar al servicio de la academia. Bienestar Universitario ha formalizado varios programas y proyectos orientados por temáticas problemáticas que no expresan ni recogen la diversidad de perspectivas y prioridades de la comunidad universitaria. Se requieren luces y estrategias en aspectos que incluso se refieren a la supervivencia: ¿cómo evacuar las sedes en caso de disturbios y sismos, por ejemplo?"

²“La sumatoria de los gastos realizados por las instituciones se acerca al medio billón de pesos, y como consecuencia de este desbalance entre los ingresos y los egresos varias universidades públicas del país se encuentran en situación delicada, así lo confirmó el Vicerrector Administrativo de la Universidad del Valle. El directivo mencionó algunos ejemplos en un reciente encuentro con medios de comunicación, realizado en la Universidad Nacional de Colombia. Dijo que la Universidad del Cauca se vio obligada a cancelar programas académicos, la Universidad del Atlántico estuvo a punto de cerrar y ahora se encuentra bajo un estricto proceso de recuperación, la Universidad de Pamplona se encuentra cerca de acogerse a la Ley 550 de 1999 y la Universidad de Caldas experimentó una profunda reestructuración.” (*Universidad pública desfinanciada*, 2009, p. 16).

brir necesidades de contratación, formación, infraestructura, adecuación, recursos de apoyo académico, bienestar, TIC y administrativos (SUE, 2012, p. 45-46). A continuación se muestran los requerimientos de financiación para ítems como formación docente, infraestructura y tecnología de la información de la comunicación:

Cuadro 5-1.: Requerimientos de las universidades públicas (SUE: 2012, 52 – 53)

Docentes con doctorado requeridos por el sistema	Docentes con doctorado formados a 2011	Docentes que requieren formación doctoral	Esfuerzo ya realizado por las universidades	Recursos adicionales requeridos
7.913	2890	5.023	\$1,2 billones	\$2,1 billones
Infraestructura requerida por el sistema	Infraestructura académico administrativa construida a 2011	Infraestructura a construir	Esfuerzo ya realizado por las universidades	Recursos adicionales requeridos
4.742.846 m ²	1.941.396 m ²	2.801.467 m ²	\$3,9 billones	\$5,6 billones
Recursos requeridos por el sistema para la implementación de TIC			Esfuerzo ya realizados por las universidades	Recursos adicionales requeridos
\$446.823 millones			\$111.854 millones	\$334.969 millones

Uno de los gastos que más han aumentado desde la promulgación de la ley 30 es el de personal, el documento muestra la manera en la que normatividad cómo el régimen salarial y prestacional docente, el trato de igualdad en materia prestacional para docentes ocasionales, los aportes al sistema general de seguridad social y los gastos adicionales en régimen prestacional; han lesionado enormemente las finanzas de las IES públicas ya que han tenido asumir estos aumentos en sus gastos sin que estuvieran contemplados en la ley 30³, de hecho, en 1993 el déficit asumido por las IES públicas por este rubro era de \$2.456 millones y el aporte de la nación para funcionamiento e inversión era de \$208.999 siendo la relación de 1,18 %, mientras que ya en el 2011 el déficit era de \$152.334, los aportes de la nación de \$2.246.558 y la relación déficit personal/aportes de la nación de un 6,78 %. (SUE, 2012: 50)

Refiriéndose al mismo estudio, la Universidad Nacional de Colombia muestra por ejemplo las declaraciones del vicerrector administrativo y financiero de la Universidad Tecnológica de Pereira, Fernando Noreña quien sostiene que “esa es la plata que las universidades habían

³Decretos 1444 de 1992, 1279 de 2002, 2090 de 2003, 4982 de 2007 y 404 de 2006; ley 797 de 2003 y 1122 de 2007 y sentencias corte constitucional C-006 de 1996 y C-401 de 1998

dedicado a servicios personales, compensando el efecto de esas decisiones del Gobierno y que les está significando hoy problemas en el financiamiento del gasto. (...) Este ejercicio lesiona la capacidad de gasto para atender otras cosas. Como tengo que pagar servicios personales, entonces compro menos equipo, hago menos reposición y menos mantenimiento, no mejoro mi infraestructura física y voy lesionando a la institución como tal”. (UN, 2009:12)

De esta manera la llamada autonomía universitaria que comienza en 1992 con la ley 30 de educación superior, ha servido para que las IES aumenten su capacidad de gestión financiera, participen cada vez más en su financiamiento, se vuelvan más eficientes y demuestren que son capaces de gerenciar sus recursos; sin embargo, para lo que no ha servido es para que puedan desarrollar sus propios proyectos de inversión, ni trabajar en sus iniciativas, pues los recursos que han aprendido a conseguir en el mercado, los deben destinar cada vez más a funcionamiento dejando de lado la inversión, lo que en realidad les proporcionaría su autonomía.

Otra forma de violación a esta autonomía se puede ver en los indicadores que deben asumir las universidades, en este caso, se observa la metodología para la distribución de recursos del 2013, de donde los principios orientadores de esta, se puede inferir que sirve de estandarización, pues habla de modelar a las universidades, construyéndose con indicadores de optimización de insumos, productos y resultados, esquemas de planeación y ejecución de procesos, evaluaciones de resultados y desempeños según referencias de otras universidades, se concluye que son tratadas sin temor como si fueran una empresa, de hecho en la cartilla se lee literalmente: “El modelo de Gestión se basa en el entendimiento de la universidad como una organización o unidad de gestión que recibe insumos, los procesa y entrega productos y resultados orientados al cumplimiento de sus objetivos misionales como son la docencia, investigación y extensión” (MEN, 2013: 2).

También se puede nombrar la normatividad presupuestal de las universidades, que entre otras características, deben tener unidad y concordancia con los planes de desarrollo macroeconómico del gobierno nacional, como se señala en el artículo 19 del estatuto presupuestal de la UPN y deben salvaguardar antes que todo los recursos para pago de la deuda, según el artículo 19 del mismo documento, tal y como lo señala la NEI. (UPN: 2014).

Se vislumbra una dicotomía autonomía/financiamiento, por lo que es necesario presentar el planteamiento rector de este capítulo: la falacia de la descentralización en la NEI aplicada a las universidades públicas en Colombia: caso UPN. Al igual que lo señalado en el capítulo anterior, en este modelo, así como se ha hecho con las IES públicas a lo largo de este periodo de tiempo, se descentraliza no para dar poder y autonomía real a los entes públicos, sino para tener más injerencia a nivel macro, a nivel de política y dar menos responsabilidad financiera de parte del centro (Nación), dejando a los entes (universidades estatales) solos en la búsqueda de recursos pero imponiendo un sinnúmero de requisitos y trámites para

gastos presupuestales e igualmente imponiendo políticas rectoras en temas como currículos al tener que cumplir requisitos como la acreditación institucional cuyas evaluaciones están cargadas de criterios que estandarizan la producción de conocimiento, su gestión y la forma de enseñarlo. A continuación, se presentan los indicadores de presupuesto de la UPN que demuestran este planteamiento.

5.1. Deflactación Presupuestal e Indicadores

Para poder hacer un análisis preciso del comportamiento presupuestal⁴, los valores en el tiempo deben pasar por un proceso de deflactación que permite ver los términos reales (es decir sin efecto inflacionario) la evolución en el tiempo del presupuesto. En este caso, se tomó la cartilla del Departamento Nacional de Planeación “Técnicas Para el Análisis de la Gestión Financiera de las Entidades Territoriales” como modelo, en ella se toma el “Deflactor Implícito del Producto Interno Bruto”, elaborado por el DANE, los valores resultan de dividir cada rubro presupuestal por el deflactor calculado en este caso del año 2000 así se pueden ver sin el efecto de aumento de precios a lo largo de los años, el presupuesto deflactado de la UPN en sus principales rubros en el periodo 2000-2012, se puede ver en el anexo 1.

Con base en las deflacciones se calculan los indicadores⁵, que miden el comportamiento presupuestal, en este caso los indicadores son cuantitativos, tomados con base en el documento del DNP ya referido y aplicados a los rubros propios que maneja en su presupuesto una universidad pública. Para esta tesis se dividieron en indicadores de presupuesto de ingresos y de gastos, y se construyeron con el objetivo de mostrar el desfinanciamiento progresivo por parte de la nación y el esfuerzo que debe realizar la universidad con recursos propios para poderse financiar, recursos que provienen de los estudiantes (que en el presupuesto es llamado derechos académicos) y de salir a competir al mercado con nuevos productos y servicios (que en el presupuesto toman el nombre de venta de bienes y servicios), en la medición se hace igualmente importante el análisis de indicadores de inversión, ya que en este documento se sostiene que es la inversión le proporciona a la universidad su verdadera autonomía.

⁴La estructura del presupuesto de una entidad pública se divide en presupuesto de ingresos y gastos, de la misma manera los indicadores de este documento se dividen en esos dos grupos

⁵Un indicador es una herramienta que permite observar la evolución de una variable, medir y evaluar la gestión de una organización y realizar el seguimiento y la evaluación periódica de aquellas características de algún servicio ofrecido a los ciudadanos que se consideren más relevantes. Los indicadores por si solos no evalúan, sino que suministran información para profundizar en áreas específica que permitan el mejoramiento continuo de la entidad. (DNP, 2008: 14)

5.1.1. Indicadores del presupuesto de ingresos:

Participación de pagos de estudiantes en los ingresos de la universidad:

El primer gráfico representa la tasa de crecimiento real promedio, que determina si el recaudo por matrículas presenta un crecimiento superior a la capacidad adquisitiva de la universidad (por encima de la inflación). Demuestra el aumento en el tiempo de la capacidad de la universidad para aumentar sus ingresos buscando recursos en el mercado, en este caso a partir del aumento de matrículas. En este gráfico la línea de tendencia va en aumento constante presentándose un crecimiento superior a la capacidad adquisitiva de la universidad.

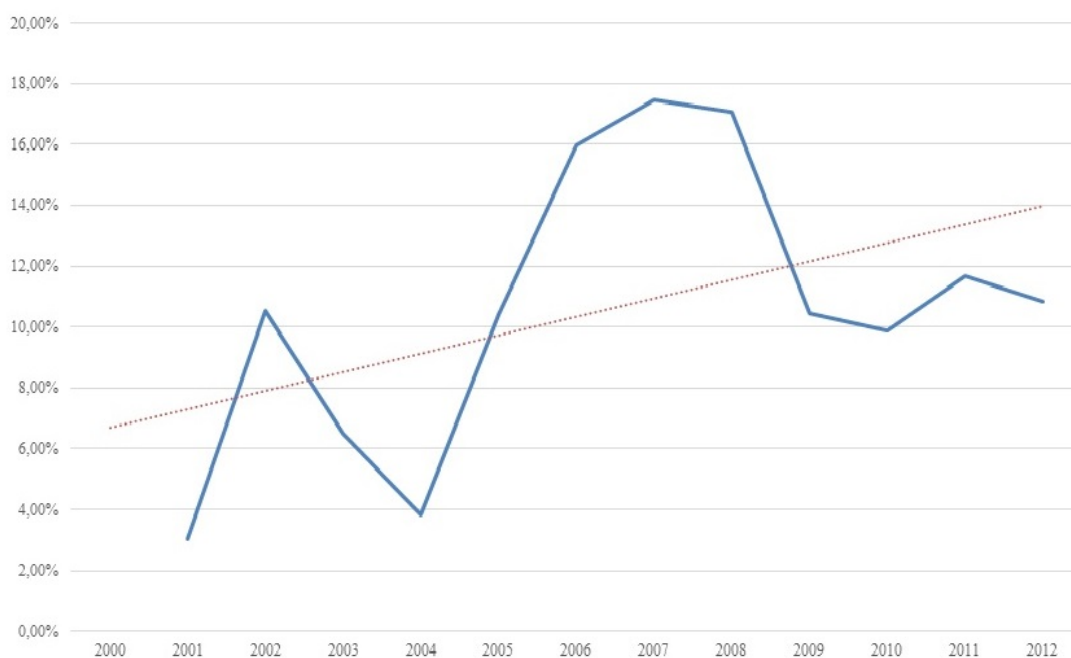


Figura 5-1.: Participación de pagos de estudiantes en los ingresos de la universidad

El segundo indicador llamado “Participación porcentual de los derechos académicos (pago por matrículas) en los recursos propios de la universidad”, mide la capacidad del recaudo por concepto de matrícula dentro de los recursos propios, en donde la línea ascendente, muestra que son los estudiantes con su pago de matrículas, los que están aumentando la participación del rubro de derechos académicos en los recursos propios de la universidad.

En estos indicadores las líneas de tendencia dejan observar que los derechos académicos van aumentando su participación en los ingresos totales de la universidad, por lo tanto se puede señalar observando estos indicadores que, si son los estudiantes los que a través de sus pagos de matrículas aumentan los ingresos por recursos propios, y recursos propios aumenta su participación en ingresos totales de la universidad, son los estudiantes los que terminaran

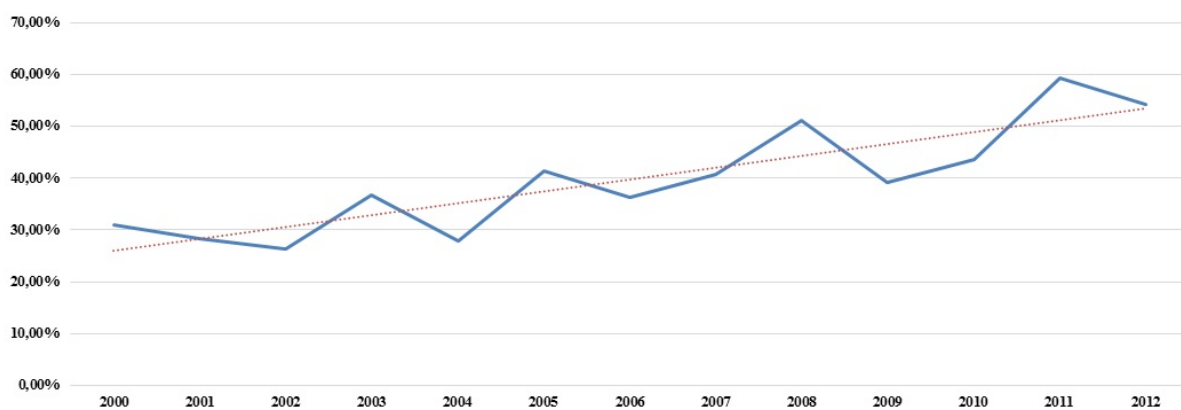


Figura 5-2.: Participación porcentual de los derechos académicos

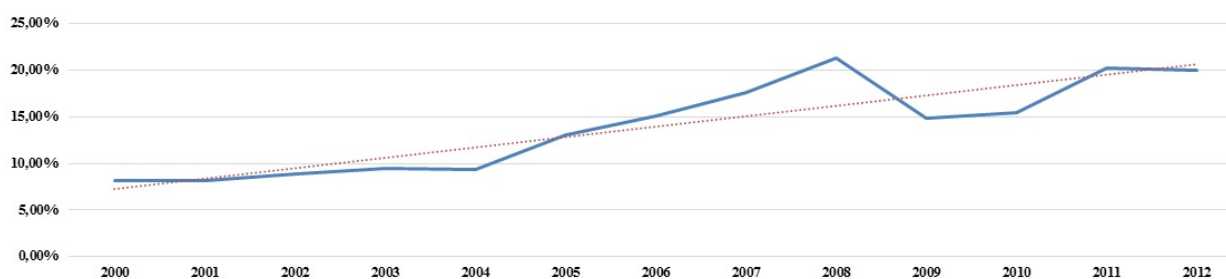


Figura 5-3.: Comparación porcentual: Derechos académicos vs Ingresos totales

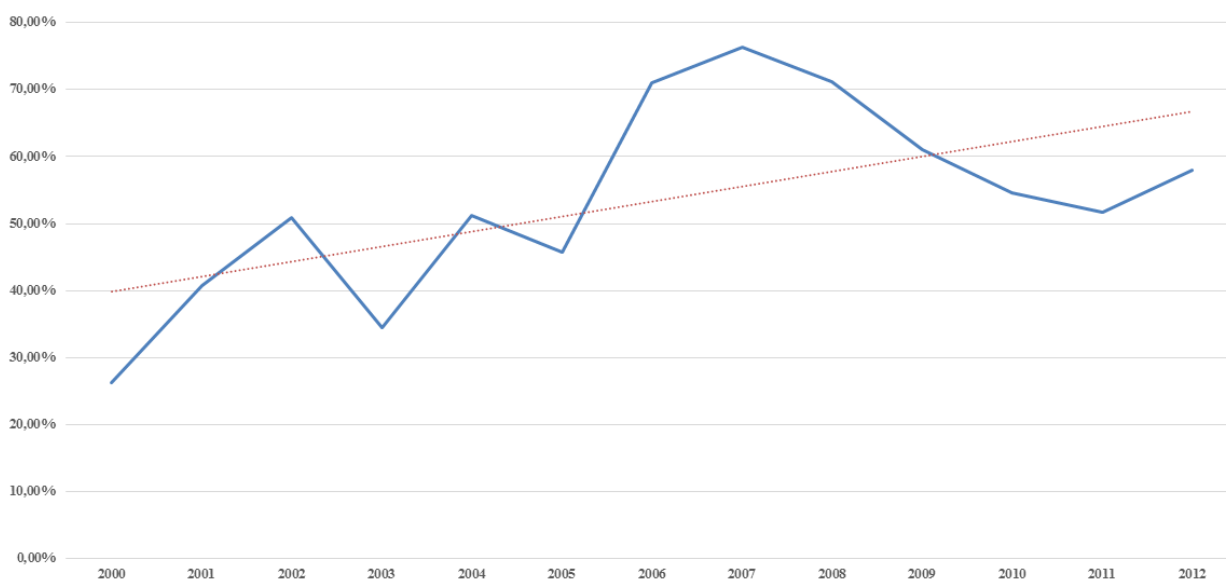


Figura 5-4.: Participación porcentual: Recursos propios en Ingresos totales

financiando la universidad. Esta situación tiende a profundizarse pues se comprueba en el

primer indicador la capacidad de la universidad en aumentar recaudo por medio de pagos de matrículas.

Participación Porcentual Aportes Nación en Ingresos totales

Mide el cambio histórico de la participación de los aportes de la Nación en los ingresos totales de la universidad.

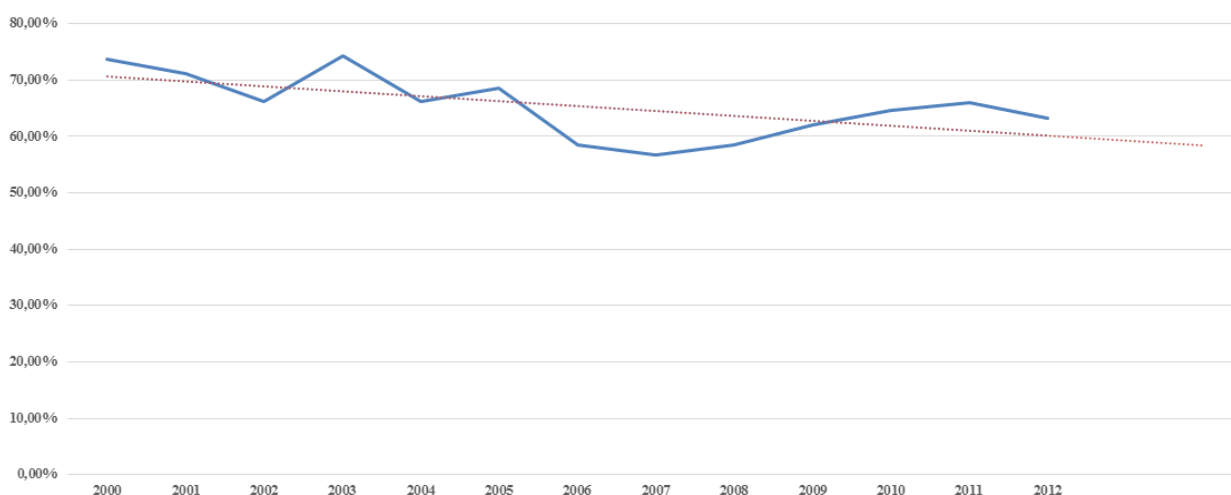


Figura 5-5.: Participación porcentual: Aportes de la Nación vs Ingresos Totales

Mientras que los indicadores del grupo 1 muestran el aumento del porcentaje de participación de los recursos propios en los ingresos totales de la UPN, la línea tendencial de este, muestra que la Nación cada año disminuye esta participación.

Comparación ingresos para funcionamiento vs ingresos para inversión de los aportes de la Nación

El objetivo del siguiente grupo de indicadores es medir la importancia de la financiación de los proyectos de inversión en los aportes de la Nación, se observa que la tendencia histórica ha sido de participar en muy bajo porcentaje en el financiamiento de inversión (menos del 6% como lo muestra el indicador “Participación Inversión en Aportes Nación”) siendo el rubro más importante para la Nación el de funcionamiento, sin embargo, el indicador “Participación Ingresos de Funcionamiento en Aportes Nación” muestra que la Nación también está desacelerando sus aportes para funcionamiento.

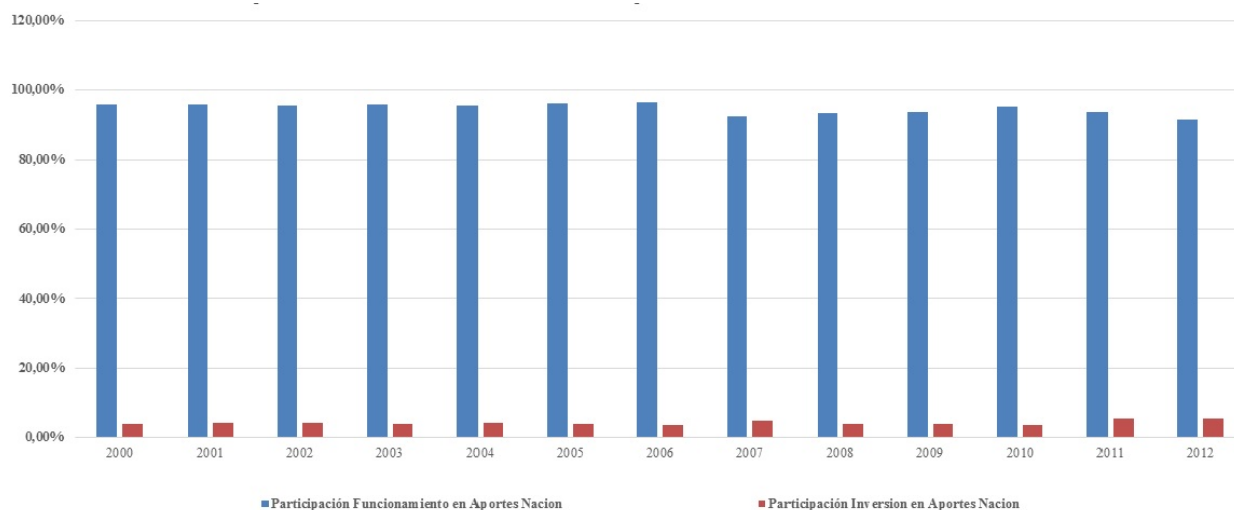


Figura 5-6.: Comparación funcionamiento vs Inversión en los aportes de la Nación

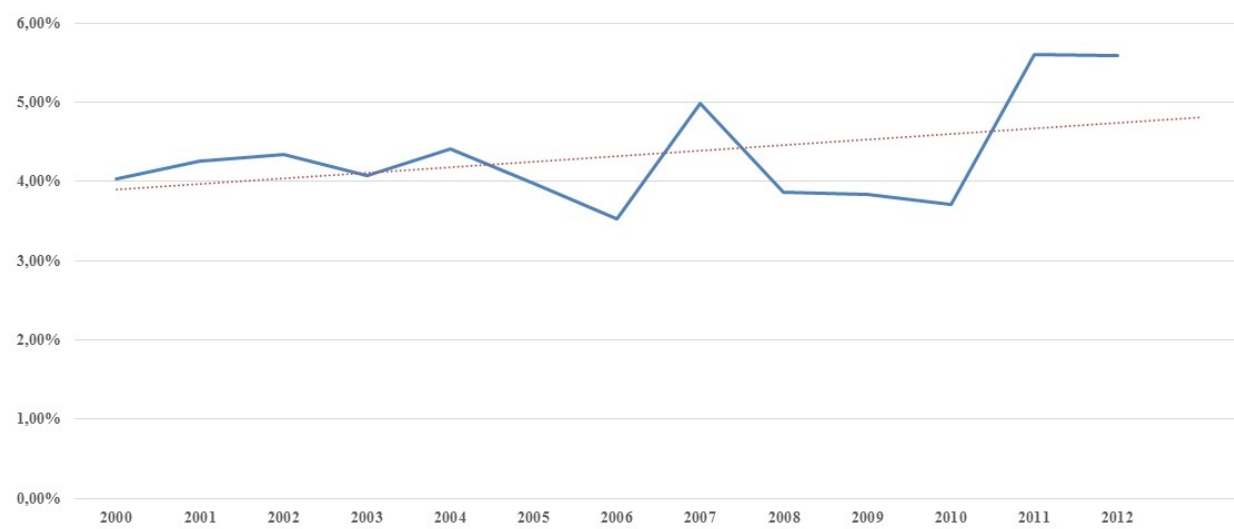


Figura 5-7.: Participación Inversión en Aportes de la Nación

5.1.2. Indicadores del presupuesto de gastos

Comparación aportes de la Nación vs recursos propios en los gastos de funcionamiento⁶

Compara la participación de los recursos de la Nación y de los recursos propios en el financiamiento de los gastos de funcionamiento, se observa que la Nación tiende a disminuir su

⁶En este título algunos indicadores saltan de la vigencia 2009 a la 2012 debido a que los Acuerdos de Presupuesto del Concejo Superior no muestran varios rubros desagregados para las vigencias 2010 y 2011.

5 Las finanzas de la universidad pedagógica nacional periodo 2000-2012: El ataque presupuestal a las IES públicas en Colombia

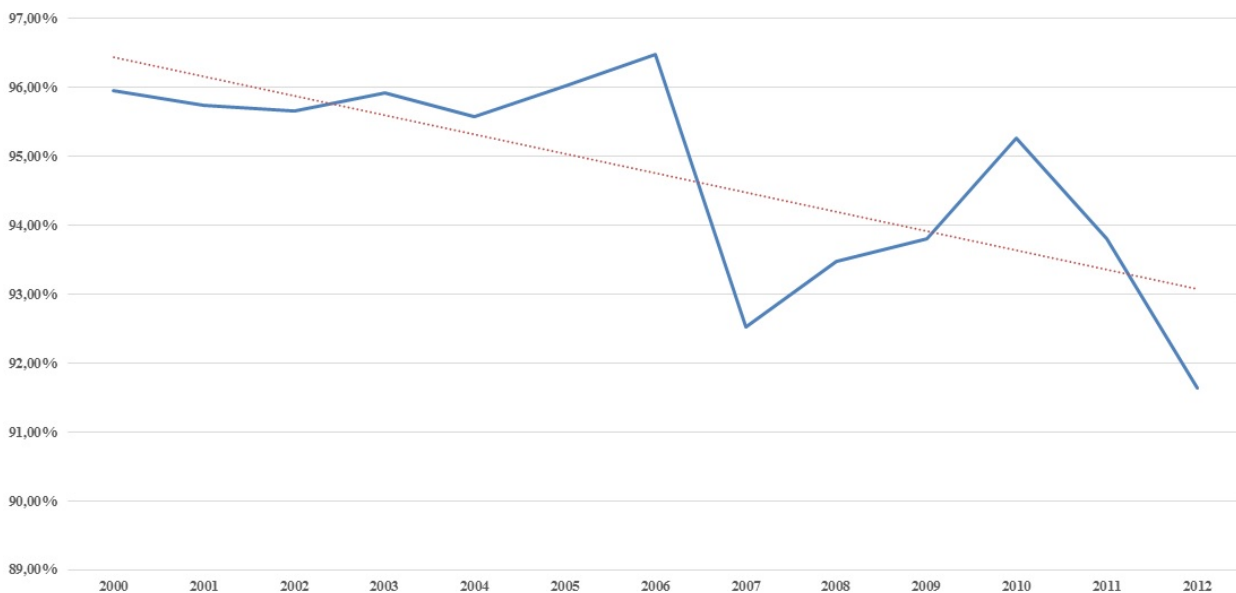


Figura 5-8.: Participación Ingresos de Funcionamiento en aportes de la Nación

participación, mientras que la universidad con sus recursos propios, aumenta en el tiempo su participación en la financiación de estos gastos, las líneas tendenciales muestran que en pocos años se invertirán los papeles y llegará a ser la universidad la que financie mayoritariamente los gastos de funcionamiento.

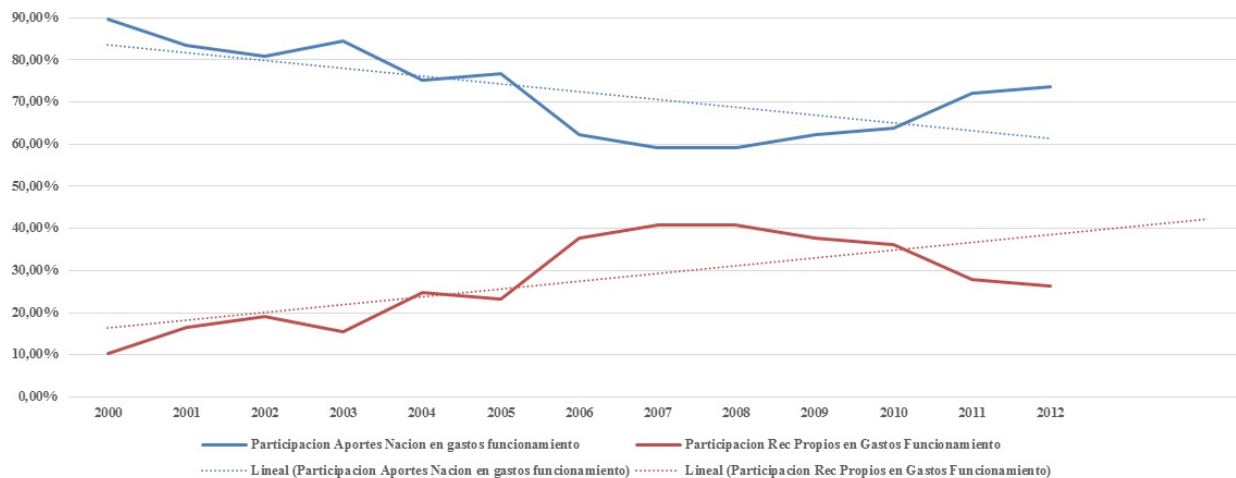


Figura 5-9.: Comparación Aportes de la Nación vs Recursos Propios en los gastos de funcionamiento

Comparación aportes de la Nación y de recursos propios en los gastos de personal

Compara el comportamiento en el tiempo de la participación de los aportes de la Nación y propios en los gastos de personal, se ve claramente que la Nación tiene a disminuir su participación y la universidad tiende a aumentarla, este tipo de comportamientos se plantean en el tercer capítulo y en el primer título de este capítulo: la normatividad en Colombia a partir de 1992 ha castigado a las IES públicas haciéndolas financiar crecientemente sus gastos de personal.

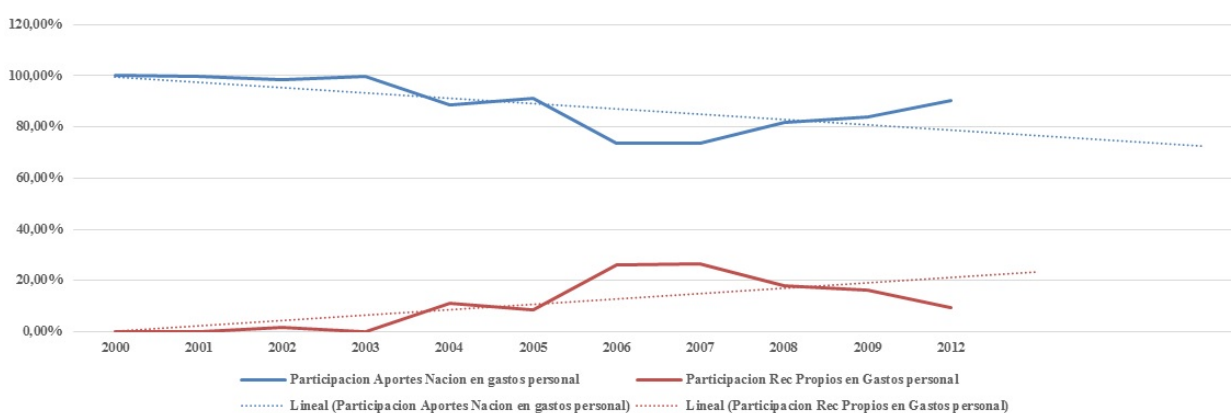


Figura 5-10.: Comparación aportes de la Nación y de recursos propios en los gastos de personal

Comparación de la participación de los aportes de la Nación vs recursos propios en los gastos generales

Se mide la evolución en el tiempo de la participación de la Nación y de recursos propios para financiar gastos generales como compra de equipos, suministros, mantenimiento, pago de servicios públicos, transportes, publicaciones, viáticos, bienestar social y salud ocupacional, los resultados indican que la financiación de estos ítems por parte de la universidad va en aumento, perdiendo capacidad de financiar rubros de inversión en educación y pedagogía, mientras que la Nación presenta una tendencia decreciente dejando ver su desobligación en el financiamiento de gastos básicos como este, sin permitir que la universidad maneje sus recursos en inversión.

Comparación aportes de la Nación vs recursos propios en el total de presupuesto de gastos de inversión

La finalidad de este indicador es medir el financiamiento de la Nación versus el financiamiento de recursos propios en los proyectos de inversión de la universidad, el gráfico permite ver que históricamente (a excepción de un año) ha sido la universidad la que más ha aportado en

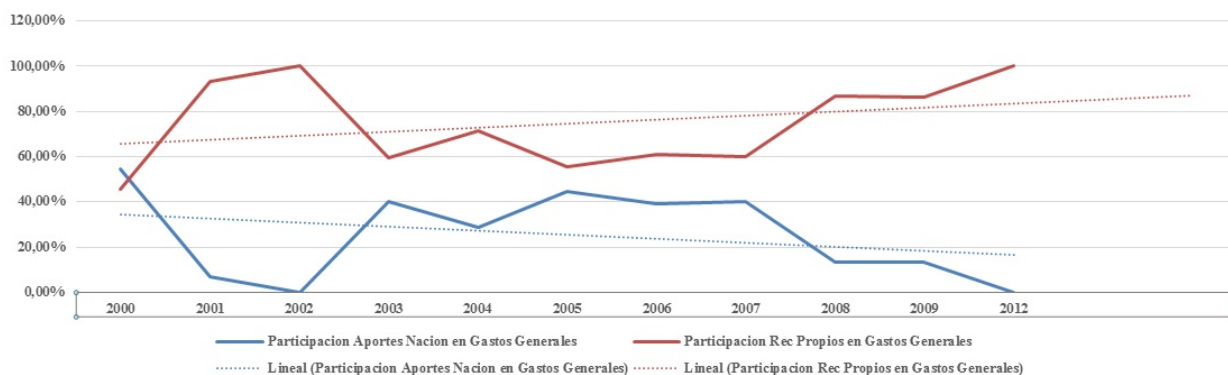


Figura 5-11.: Comparación Participación de los Aportes de la Nación y Propios en Gastos generales

el financiamiento de sus proyectos de inversión. En este título se pueden ver igualmente los valores absolutos con el fin de mostrar los escasos recursos que se destinan a este importante gasto como es la inversión ya que es el que le proporciona verdaderamente la autonomía a las IES públicas.

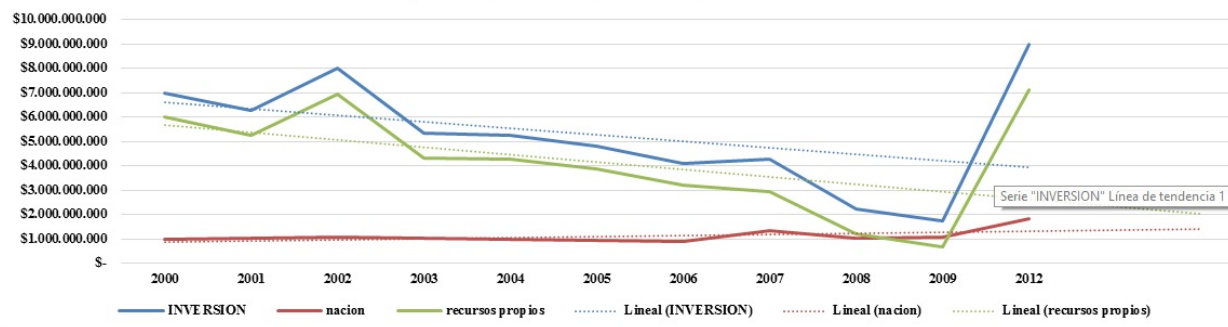


Figura 5-12.: Comparación aportes de la Nación y Recursos propios en gasto de Inversión

Comparación Gastos de Funcionamiento vs Inversión en Gasto Total

Las líneas de tendencia para este indicador permiten ver que, pesar de que en los últimos tres años ha ido en aumento, históricamente el gasto de inversión decrece y el de funcionamiento va en ascendencia. Al analizar el comportamiento de este indicador junto con los indicadores del grupo anterior se puede señalar que la universidad hace esfuerzos por mantener y aumentar el gasto de inversión, pero estos esfuerzos no alcanzan para tener una tendencia al alza, lo que se puede explicar por lo observado en el indicador -Comparación Aportes de la Nación vs Recursos Propios en los gastos de funcionamiento- (Ver Fig. 5-9) en donde se ve de manera certera que el gasto de funcionamiento se está financiando de manera ascendente

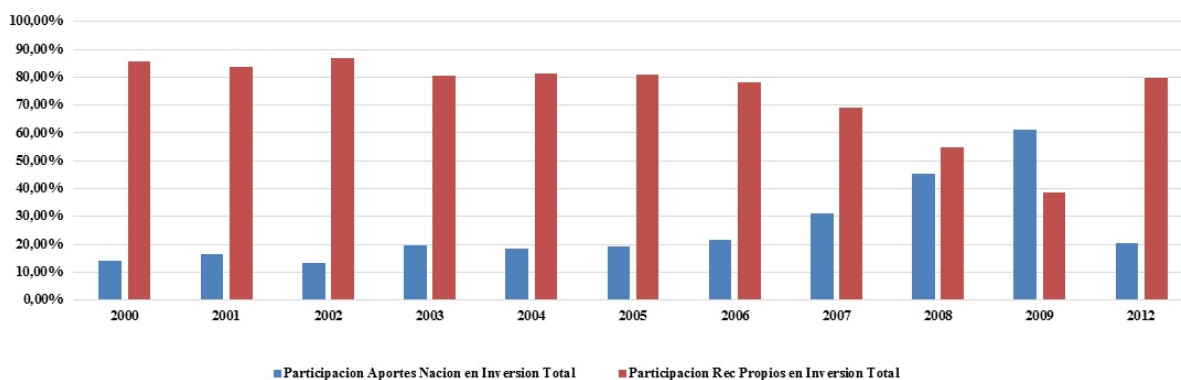


Figura 5-13.: Comparación porcentual: Aportes de la Nación y Recursos propios en Gasto Total

con recursos propios, en conclusión, si la universidad aumenta sus esfuerzos para financiarse pero estos recursos se van a gastos de funcionamiento pierde su libertad, su autonomía para invertir en los proyectos que realmente le interesa para la construcción y difusión de conocimiento en educación y pedagógico que es, en últimas su objetivo real.

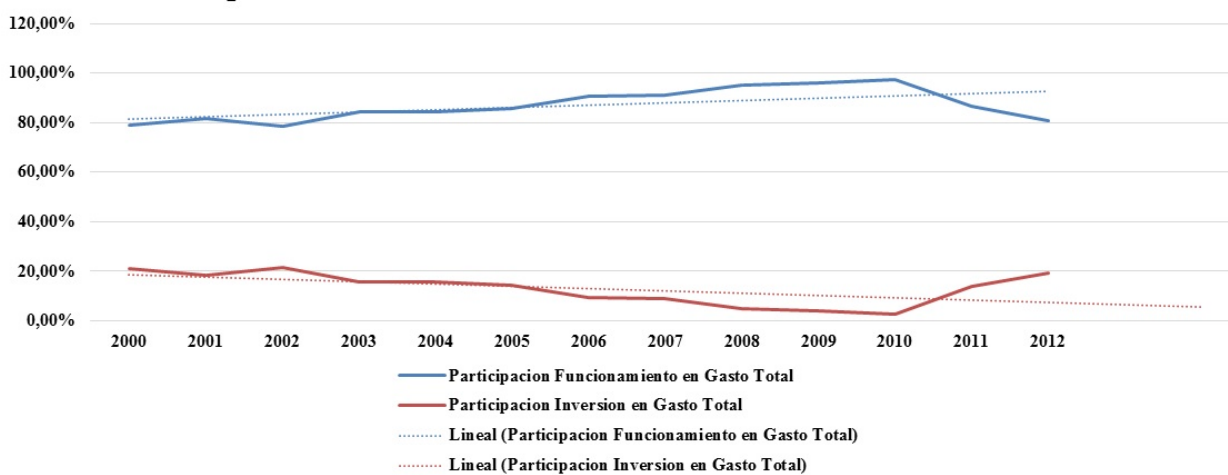


Figura 5-14.: Comparación Gastos de funcionamiento vs Inversión en Gasto Total

Con este capítulo se pretendió dejar en claro en términos reales la tendencia que ha desfinanciado la universidad y la consecuente crisis a la que se refirió el profesor Atehortua en su propuesta rectoral en 2013, con los documentos y el análisis de indicadores realizado se pretende que se logró este objetivo, pero surge la preocupación de la tendencia en el tiempo, pues se observa claramente que el escenario de crisis tiende a prolongarse, pues las líneas de tendencias tienden a cruzarse en muy pocos años y ese cruce de cualquier forma, implica más financiamiento con recursos propios y menos con recursos de la Nación.

Las líneas de tendencia de los indicadores principalmente muestran tres situaciones: los recursos de la Nación en financiamiento van a la baja y los recursos propios van creciendo, los recursos de inversión son mucho menores que los de funcionamiento lo que implica menos autonomía y los estudiantes con sus pagos de matrícula han aumentado su participación en la financiación de recursos propios.

Estas tres situaciones permiten concluir que efectivamente se ponen en práctica los supuestos de la NEI, constante que se analiza a continuación y con el que se concluye este documento.

6. Conclusiones y recomendaciones:

Retóricamente la educación superior está llamada a “hacer avanzar nuestra comprensión de problemas polifacéticos con dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales” (CIN-DA, 2011:19), a lo largo de la conclusión del presente documento se constatará la manera en la que estos propósitos quedan en el papel, para impulsar en realidad, la universidad únicamente cómo instrumento económico que lleva a la sociedad a volcarse a un desarrollo material arrebatándole la libertad a los sujetos de explotar sus potencialidades y gustos. Quizá muchos pero no todos desearán llegar a ser científicos, inventores o expertos en tecnología, quizá algunos quieran ejercer su libertad inalienable en áreas diferentes a las que necesita el avance económico, de hecho, estos pocos son necesarios para lograr una sociedad equilibrada, solo así se ejerce la libertad de elegir.

Antes de comenzar es necesario recordar al lector que la NEI en esta tesis se ha entendido como instituciones que brindan seguridad jurídica para protección del libre intercambio; como equidad en el acceso a la educación como mecanismo de inserción de la mayoría en el mercado desde ampliación de cobertura y de competencias; como descentralización educativa como modelo eficiente de gestión estudiando la cultura e idiosincrasia de cada territorio para aminorar los costos de transacción; como neutralización de los buscadores de rentas, que en el caso de la educación son los maestros del sector público y como un sistema de información y de estandarización para manejo de la oferta y la demanda para aminorar los costos de transacción y que se puedan tomar las decisiones aminorando el efecto de la racionalidad limitada. Es necesario tener presente estas premisas al momento de la lectura de este último aparte.

Dejando en claro lo anterior, nos podemos referir a las reformas de segunda generación del Consenso de Washington, reformas de tipo neoinstitucional que demuestran la necesidad de la intervención del Estado como garante de competencia para beneficio del mercado, garantías que se dan a partir de marcos sistemas de supervisión bancaria, independencia del banco central, sistema judicial fuerte, sistema presupuestal jerarquizado y tasa de cambio estable.

La misión del Estado en este caso sería traducir la lógica de competencia entre empresas a la mentalidad de los individuos y al funcionamiento de la sociedad, intentando por medio de indicadores, estandarización y manejo de información, minimizar los costos de transacción

en el mercado y generar más ganancia. De esta manera la educación es llamada a ser parte de este cambio introduciendo en su forma de educar las lógicas egoístas en las competencias de los individuos y manejándose a sí misma como una empresa eficiente a la que le entran unos insumos y debe tener resultados con base en esos insumos.

A lo largo de la tesis, el cambio de lo que se espera específicamente de la educación superior, se estudió en estos dos frentes, pero se señaló en la introducción que son dos caras de la misma moneda: beneficio del mercado.

Por un lado se trabajó el cambio en el quehacer universitario hacia la formación de capital humano, despersonalizar la enseñanza para que los individuos adquieran una serie de competencias que les permitan entender y atender las instituciones de manera flexible y ser atractivos en el mercado; por otro lado y de manera más amplia, se trabajó la transformación de la universidad pública en una empresa eficiente, lo que se comprobó empíricamente en los resultados de los indicadores, que fueron divididos en tres grandes ítems: a. los recursos de la Nación en financiamiento de la UPN van a la baja mientras que crece la participación de recursos propios; b. los recursos de inversión son mucho menores que los de funcionamiento lo que implica menos autonomía y; c. los estudiantes con sus pagos de matrícula han aumentado su participación en la financiación de recursos propios.

a. Los recursos de la Nación en financiamiento de la UPN van a la baja mientras que crece la participación de recursos propios.

Se estableció que los presupuestos públicos antes que técnicos son políticos y que atienden las recomendaciones de segunda generación del consenso de Washington y de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial de reducción del déficit fiscal, garantía del pago de la deuda, leyes de equilibrio presupuestal y rigurosos andamiajes normativos que garanticen estos sin lugar a discusiones.

Políticamente se decidió según ley 30 de 1992 la manera técnica de disponer las partidas presupuestales para las universidades, la manera en que se aumentarían anualmente, es decir que el hecho de que la Nación esté abandonando financieramente a las IES mientras que estas aumentan sus esfuerzos, no es un resultado imprevisto.

Se observó también la manera en que a lo largo de los años posteriores a 1992 se imponían mayores responsabilidades a las universidades aumentando sus compromisos financieros internos en donde se nota nuevamente el abandono político del nivel central; pero al mismo tiempo se vio como iban aumentando los armazones normativos en la manera de entregar sus resultados en indicadores, el aumento de la técnica en la presentación de informes de gestión al nivel central, las normas que atentan en contra de la autonomía en currículos, en

acreditación institucional que impone estandarización universitaria no solo a nivel nacional sino internacional y todo el esfuerzo interno de gestión y financiero que la universidad debe hacer para atender estos requerimientos técnicos.

b. Los recursos de inversión son mucho menores que los de funcionamiento lo que implica menos autonomía. De la misma manera que el ítem anterior políticamente se decidió que el gasto público está dividido en gasto de funcionamiento y de inversión en donde la productividad se logra en la medida en la que la inversión aumenta.

Si este es el postulado de la teoría, se supondría que la Nación tendría la obligación de atender el gasto de funcionamiento, mientras que los prestadores de servicios (aquí la UPN) deberían dedicarse a la inversión, sin embargo, en este caso surge una contradicción, ya que en los indicadores se observa claramente que a la UPN se le ha obligado a financiar cada vez más funcionamiento, mientras que descuida su inversión la cual es verdaderamente importante en el quehacer de la universidad con proyectos como mejoramiento de ambientes institucionales, implantación del proyecto político pedagógico de la educación colombiana, liderazgo y proyección, renovación académica y educativa.

Lo poco que ha podido financiar la universidad para inversión a lo largo del periodo se tiene que reducir aún más, debido a que ha tenido que aumentar su participación en la financiación de rubros urgentes en funcionamiento (servicios públicos, por ejemplo) teniendo que dejar de lado sus propias iniciativas en inversión y a la postre mermando su capacidad de decidir, es decir su autonomía, el que no tiene sus necesidades básicas satisfechas no es libre.

En la comparación de los aportes de la Nación y recursos propios para gastos generales se ve que al final del periodo los aportes de la universidad financian el 100 % de estos gastos, es decir que rubros como transportes, viáticos, publicaciones, bienestar social los debe financiar la universidad con los pocos recursos de que dispone. Esto puede explicar las pocas salidas de campo, la falta de programas de esparcimiento, artes y lúdicas entre los estudiantes, el mal aspecto de los espacios de la universidad, el hacinamiento de los salones, el estado de los laboratorios y los suministros insuficientes para el bienestar de la comunidad académica.

Mientras que, en el comienzo del periodo, se aprecia que la Nación participaba en el financiamiento de ambos rubros, al final se ve que se aleja de ambos, entonces, si es cierto que el manejo que le daba a la UPN a los recursos no eran lo suficientemente eficientes, hoy en día ha adquirido las habilidades para hacerse eficiente y aumentar sus recursos propios, por lo que no debería ser castigada por la Nación mermando sus aportes tanto en funcionamiento como en inversión.

Los indicadores dan cuenta de que en este nuevo modelo los prestadores de servicios no son

financiados directamente por el Estado, sino que los clientes son focalizados y subsidiados para que elijan entre los prestadores que existan en el mercado, desfinanciando a los prestadores públicos. Dos objeciones a este modelo: primero, la focalización se hace a los más pobres y capaces en el caso de la educación superior, los no tan pobres deben autofinanciarse, modelo que resulta ineficiente a corto plazo porque si se financiarán las IES públicas se extendería la cobertura a más pobres capaces que los que pueden acceder a subsidios; segundo, la teoría señala que la financiación de educación superior es ineficiente y abre las brechas entre ricos y pobres porque difícilmente un pobre llega a este nivel de educación, es decir que la financiación solo debe ir a lo básico, otra manera ineficiente de hacer las cosas esta vez a largo plazo, pues así se dificulta la investigación, el desarrollo del conocimiento, la creación de nuevo campos, el desarrollo de las disciplinas y de la interdisciplinariedad y se deja a potestad del interés económico el conocimiento en su conjunto, se aparta a muchos pobres capaces que quizá con sus habilidades podrían aportar conocimiento y desarrollo a un país.

Pero, por imperar en este momento el carácter exógeno del desarrollo, lo importante es crear superávit para poder financiar el pago de la deuda y para sacar la mayor cantidad posible de recursos hacia los mercados financieros internacionales y que el capital pueda continuar generando ganancia, es por ello que se pone a la universidad pública en la tarea de generar ganancia.

c. Los estudiantes con sus pagos de matrícula han aumentado su participación en la financiación de recursos propios. Cómo en la NEI la escuela se iguala a la empresa, el cliente que vendría siendo el estudiante es un inversor que posteriormente tendrá retribuciones individuales por sus inversiones presentes, por lo tanto no debería ser financiado por nadie más que él mismo, pero, en este análisis todos los individuos escogen su profesión en función económica, sin embargo, en el mundo real si existe esa posibilidad, el modelo no es incluyente de ese tipo de personas ni les da su capacidad de elegir, por otro lado, el estudiante que definitivamente no tenga la posibilidad de financiarse también sufre de exclusión del sistema, el problema es que esos individuos si existen y no son pocos. Sin embargo, el aumento del rubro de derechos académicos financiando recursos propios de la universidad es innegable, el sistema se hace ciego a las diferencias entre los ciudadanos, ya que no todos quieren o pueden ser clientes.

Al respecto, es inaceptable el postulado de la NEI en el sentido de modelar el comportamiento de los individuos, de insertar ideas en la psique humana en el marco de la teoría de la racionalidad limitada, porque la misma teoría habla de la libertad y no se es libre cuando se modelan los comportamientos para tener que elegir entre una limitada cantidad de opciones, los seres humanos debemos y deseamos ser libres y si existen individuos que no desean estudiar en función de la retribución económica que esto represente en el futuro o que no desean contribuir al desarrollo económico de su localidad, sino a otro tipo de desarrollo, deben poder hacerlo, la libertad de elegir no debe ser otra falacia en el sistema.

De los indicadores que muestran el aumento de la financiación directa de la UPN por parte de los estudiantes existe una clara contradicción que tiene el modelo y trata de que en teoría sin eficiencia en los indicadores no hay recursos, sin embargo la UPN muy juiciosa en su labor ha aprendido a gestionar y aumentar sus recursos propios haciéndose participe del mercado, de la misma manera ha atendido los parámetros y ha aceptado la intromisión del Estado central y del Ministerio de Educación Nacional en el cumplimiento de su misión, sin embargo, no se ve en ningún indicador que la financiación de la Nación aumente como incentivo al esfuerzo que ha realizado la universidad en el periodo de estudio; llegando a lo que en este documento es llamado: La falacia de la descentralización. 5.1 la falacia de la descentralización El modelo NEI es un modelo de desarrollo exógeno, es decir que se desestimula la producción interna para sacar los recursos de los países hacia los mercados financieros internacionales, la producción se hace con miras a lo externo, la universidad queda atrapada en esta lógica.

La recomendaciones de los organismos financieros internacionales es crear unas redes de responsabilidad para el Estado central como formulador de políticas, para los prestadores de servicios, que en este caso son las IES públicas para mejorar su eficiencia y para los usuarios haciendo esfuerzos para poderse autofinanciar y para que se empoderen en la vigilancia de los prestadores de servicios, se supondría que si se cumplen estas condiciones la Nación en contraprestación estaría llamada a “premiar” a los prestadores de servicios con incentivos y a conceder más recursos a los competidores que más se acerquen a estándares impuestos por este nivel central. La llamada autonomía universitaria es, en este caso, la forma de descentralización para la IES públicas, sin embargo lo que ha pasado en la realidad y que se comprueba en el capítulo anterior es que la cadena de mando se ha centralizado en diferentes de entidades del orden nacional que manejan diferentes aspectos del poder, cómo el Departamento Nacional de Planeación en el establecimiento de modelos de indicadores de gestión o el MEN en contenidos, mientras se ha abandonado financieramente a la UPN en todo aspecto. Es decir, se ha puesto a competir a la universidad con otras IES oficiales en condiciones desiguales, igual que como se pone a competir a las regiones o municipios y que ha llevado a profundizar la desigualdad entre localidades y empobrecer más a la población, la misma lógica se lleva a todos los sectores públicos y sociales, así se ha hecho con las universidades: profundizar las desigualdades.

Esta falacia llevó a la UPN a encontrarse en el lamentable estado en que la vi al entrar a la maestría, y volver a recorrer los pasillos de la sede de la 72 después de más de una década, lo más triste es que las consecuencias se veían en los ojos de los futuros maestros al caminar esos pasillos, porque, sin financiación no hay dignidad, sin financiación no hay formación integral, sin financiación no hay exigencia pues no hay buenos docentes, sin financiación no hay inversión para que los estudiantes puedan explotar sus iniciativas, es más no hay iniciativas porque están pensando en pagar el semestre y no en estudiar y llegar a

la excelencia; en suma, los estratos bajos también merecen que el Estado se haga cargo de ellos, los formuladores de políticas pueden estar perdiendo potencialidades enormes en los estudiantes y en desarrollo del país.

De esta manera se comprueba que desde el análisis del presupuesto de la UPN se puede llegar a lanzar premisas que pueden ser verdaderas para el resto de las universidades públicas, es decir que después de que toda la tesis partió de un análisis deductivo se puede llegar a lanzar hipótesis de tipo inductivo que pueden ser desarrolladas en análisis posteriores del problema de la financiación de la universidad pública en Colombia en periodos de tiempo similares o posteriores, partiendo de premisas que probablemente aumentarían la capacidad de análisis de una realidad tan compleja como lo es la situación de la universidad pública colombiana.

No se pretende que la universidad sea totalmente financiada por el Estado central, no se pretende tampoco para quiebra del Estado, además se debe tener en cuenta lo que ha ganado la universidad, la capacidad de gestión, la eficiencia en el manejo de los recursos, el poder dar respuesta a requerimientos del mundo de hoy, la universidad ha visto que si es capaz, y esta capacidad no se puede perder, pero la Nación se debe responsabilizar de las instituciones que potencialmente le pueden proporcionar su desarrollo sostenido, financiando el presupuesto de funcionamiento y otorgando a la universidad la verdadera libertad de emprender proyectos de inversión que le proporcione el avance en el conocimiento objeto de la UPN.

Las universidades se pueden beneficiar de la competencia por recursos adicionales que les ayuden a financiar sus proyectos de inversión, en materia, por ejemplo, de internacionalización o investigación, pero sin verse abocadas a la necesidad de financiar rubros prioritarios, sino con la tranquilidad de tener su existencia financiera garantizada.

Es decir, se debe llegar a un punto de equilibrio porque no se debe desconocer el mundo en donde vivimos y nos desarrollamos, pero tampoco vulnerar los derechos ni intentar coartar la libertad humana, sino incentivar la capacidad de creación, desarrollo integral, imaginación, investigación en todo tipo de áreas, estas se deben descubrir y estimular, porque si se encasillan en competencias específicas que le sirvan a la economía se pueden perder talentos que pueden ayudar a desarrollar nuevos tipos de bienestar para todos. Es decir, hacerle frente a la globalización desde una posición de iguales, explotando capacidades, recursos y oportunidades sin enfrascarse en unos pocos sectores que pueden restringir a la sociedad.

A. Anexo: Presupuestos UPN 2000 - 2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
INGRESOS													
Recurrentes	8 725 000 000	10 400 000 000	14 655 956 000	10 955 129 655	14 746 171 190	14 716 296 000	16 194 162 791	30 755 457 253	29 112 827 000	27 275 241 000	26 628 915 977	26 500 042 000	30 138 554 000
Venta de bienes y servicios	1 700 000 000	1 697 000 000	1 940 600 000	1 096 300 000	60 300 000	78 000 000	146 665 165	190 000 000	115 000 000	142 843 000	175 048 909	8 930 571 000	12 190 502 000
Bonos de cofinanciaci3n	250 000 000	303 000 000	3 111 500 000	3 955 000 000	200 000 000	597 000 000	744 479 780	100 000 000	395 000 000	180 250 000	120 000 000	597 000 000	575 000 000
Derivados de actividades	2 695 000 000	2 990 000 000	3 703 100 000	3 940 500 000	4 100 000 000	6 112 500 000	9 544 459 474	12 512 311 599	14 884 000 000	10 729 122 000	11 590 337 851	15 568 671 000	16 378 189 000
Cr3dito interno													
OPERACIONES COMERCIALES													
Adquisici3n de bienes	14 507 360 000	25 514 456 780	27 530 676 000	31 116 021 000	28 815 519 110	32 120 771 661	36 866 438 673	40 310 109 145	40 887 123 000	44 327 834 542	48 689 071 181	50 668 820 000	57 020 812 015
Transferencias	23 518 400 000	24 495 600 000	26 394 096 000	29 847 590 000	27 544 029 110	30 044 200 000	35 959 200 000	37 308 651 859	39 125 173 000	41 986 751 007	46 394 039 510	47 549 600 000	48 773 112 206
CEUV MENI	988 960 000	1 087 885 780	1 196 642 000	1 268 441 000	1 271 500 000	1 271 477 661	1 298 238 673	2 011 464 286	1 582 000 000	1 718 088 485	1 805 097 628	2 840 000 000	1 465 861 775
Inversi3n	33 231 360 000	35 924 456 780	41 636 026 000	41 871 150 655	43 562 240 200	46 838 971 661	63 056 200 464	71 068 557 398	70 000 000 000	72 013 075 544	75 297 993 110	76 883 842 000	81 129 066 817
GASTOS													
FUNCIONAMIENTO													
NACION	15 245 400 000	29 256 781 159	31 636 026 000	35 571 150 655	36 677 115 300	40 197 066 261	57 077 715 685	64 599 457 397	66 520 000 000	69 111 930 817	73 316 249 209	66 383 642 000	66 259 443 000
PROVINCIA	13 518 400 000	24 495 600 000	26 394 096 000	29 847 590 000	27 544 029 110	30 044 200 000	35 959 200 000	38 305 635 659	39 205 173 000	42 018 751 087	46 884 039 510	47 849 600 000	48 773 112 206
PROVINCIA	2 725 000 000	4 693 181 159	6 652 000 000	5 923 970 655	9 193 096 150	9 548 868 261	21 509 958 685	28 293 811 599	27 194 620 000	28 939 179 780	28 442 639 699	18 540 042 000	17 486 525 792
gastos de personal	20 464 900 000	23 677 291 021	26 178 236 000	26 868 835 477	24 137 380 201	27 955 158 607	39 664 398 882	49 116 037 377	46 697 751 312	50 049 275 817	51 737 490 385	53 435 280 000	51 881 427 000
recursos propios	20 464 900 000	23 677 291 021	26 178 236 000	26 868 835 477	24 137 380 201	27 955 158 607	39 664 398 882	49 116 037 377	46 697 751 312	50 049 275 817	51 737 490 385	53 435 280 000	51 881 427 000
recursos propios		31 181 159	402 100 000	19 312 564	3 034 981 586	2 593 158 607	10 386 681 734	11 375 095 805	8 442 578 312	8 080 574 790	4 842 117 853		4 842 117 853
gastos generales	4 380 651 387	4 181 000 000	4 492 000 000	6 067 495 186	5 493 580 000	4 478 035 075	8 661 342 548	9 614 544 889	7 933 340 407	7 280 974 000	8 747 990 181	9 947 000 000	10 824 407 839
recursos propios	2 380 651 387	2 81 000 000	4 492 000 000	2 446 982 735	1 571 000 000	2 009 221 421	3 397 654 587	3 848 817 156	1 950 000 000	1 950 000 000			
transferencias	1 997 848 613	1 401 489 137	1 855 700 000	3 621 412 451	3 911 580 000	2 478 813 654	5 269 238 961	5 766 715 733	6 883 340 407	6 120 974 000	4 895 265 262	3 001 362 000	3 423 808 181
recursos propios	716 848 613	510 489 137	607 800 000	702 661 788	1 835 603 395	1 841 978 579	2 887 879 245	2 706 877 131	2 988 908 271	3 844 000 000			1 840 808 181
INVERSION	6 588 960 000	6 655 675 621	9 000 000 000	6 520 000 000	6 886 125 000	6 644 926 480	5 393 442 779	6 470 100 000	3 520 000 000	2 801 144 725	1 971 613 501	10 520 000 000	15 879 623 817
recursos propios	6 588 960 000	6 655 675 621	9 000 000 000	6 520 000 000	6 886 125 000	6 644 926 480	5 393 442 779	6 470 100 000	3 520 000 000	2 801 144 725	1 971 613 501	10 520 000 000	15 879 623 817
recursos propios	6 000 000 000	5 597 818 941	7 823 298 000	5 231 595 000	5 613 625 000	5 397 427 729	4 682 207 106	4 497 635 714	1 916 000 000	1 382 061 270			12 641 529 200
servicio a la ciudad													
gastos totales	33 231 360 000	35 924 456 780	41 636 026 000	41 871 150 655	43 562 240 200	46 838 971 661	63 056 200 464	71 068 557 397	70 000 000 000	72 013 075 542	75 297 993 110	76 883 842 000	82 129 066 817

Figura A-1.: Presupuesto UPN 2000-2012 Valores Corrientes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ribol/ Año	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012
Recursos propios	8.715.000.000	9.788.391.908	12.497.508.342	8.842.666.914	11.272.561.514	10.642.258.520	17.980.202.579	20.411.028.910	18.604.882.429	16.774.420.227	15.868.824.281	15.244.520.015	17.006.787.192
servicios	1.700.000.000	1.788.440.322	1.192.012.114	901.266.805	46.094.010	56.406.596	100.593.792	66.286.431	73.492.055	87.831.380	104.360.257	5.196.148.493	6.881.177.483
aportes de	250.000.000	288.181.033	276.974.220	300.053.399	152.882.290	388.327.719	511.014.238	464.619.245	233.157.392	110.854.722	71.542.145	324.091.206	296.351.824
colindancia	285.000.000	2.776.515.012	3.292.660.047	3.296.218.922	3.134.088.941	4.420.314.598	6.549.294.118	8.213.972.509	9.311.789.084	6.582.477.738	6.909.980.219	9.098.652.392	9.245.114.646
derechos reconocidos	2.695.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
creditos internos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OPERACIONES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
COMERCIALES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aportes del Nación	24.507.290.000	24.023.402.520	24.523.722.428	25.580.773.981	22.027.677.119	22.228.029.884	25.301.854.977	26.760.807.472	26.218.411.840	27.514.009.541	29.027.674.989	29.490.221.485	29.359.045.767
funcionamiento	23.518.400.000	22.999.520.934	23.459.712.462	24.539.895.156	21.054.965.561	22.304.614.421	24.420.288.938	24.761.309.071	24.428.230.535	25.811.008.281	27.653.447.175	27.663.208.221	26.906.588.019
C.E.S.U (MNU)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversion	988.890.000	1.023.881.587	1.064.009.966	1.044.878.825	972.713.569	923.822.647	881.115.437	1.355.756.613	1.010.995.050	1.067.245.597	1.076.135.515	1.652.457.857	1.641.942.973
total ingresos	33.232.950.000	33.811.794.429	37.021.228.770	34.425.440.895	33.200.239.643	33.870.695.588	43.282.056.951	47.171.834.382	44.724.294.269	44.288.429.889	44.891.499.249	44.734.851.500	46.396.832.959
GASTOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FUNCIONAMIENTO	26.213.400.000	27.547.528.810	29.018.760.453	29.081.311.873	28.026.408.883	28.065.354.462	39.174.994.481	42.877.388.704	42.497.579.555	42.565.710.754	43.716.035.641	38.825.412.242	37.402.108.219
NACION	23.518.400.000	22.999.520.934	23.459.712.462	24.539.895.156	21.054.965.561	22.304.614.421	24.420.288.938	25.425.050.849	25.118.416.789	26.466.783.944	27.951.539.444	27.837.868.618	27.535.472.888
PERSONAL	2.725.000.000	4.548.007.977	5.559.047.991	4.544.416.716	6.981.443.293	6.760.741.487	14.764.255.546	17.452.307.856	17.379.182.766	16.108.946.809	15.764.496.147	10.787.248.614	9.876.675.333
gastos de personal	20.464.900.000	22.284.866.696	23.276.811.603	21.966.958.271	20.270.878.600	21.371.706.167	27.225.820.128	28.624.552.722	29.844.727.847	30.780.574.573	30.846.091.800	31.091.290.219	29.288.010.527
material	20.464.900.000	22.284.878.064	22.219.279.102	21.951.400.235	18.450.902.928	18.525.360.189	20.086.354.820	21.075.785.883	24.447.402.375	25.811.008.281	-	-	26.524.509.451
recursos propios	-	30.268.634	357.531.501	18.878.035	2.319.974.672	1.846.345.979	7.129.465.207	7.550.128.313	5.398.315.472	4.969.566.292	-	-	2.761.501.106
gastos generales	4.380.651.387	3.925.121.735	4.083.037.168	4.988.534.949	4.198.591.037	3.236.886.187	5.945.184.803	6.381.573.791	5.088.891.204	4.785.340.977	5.216.416.466	5.787.675.457	6.188.427.576
material	2.380.651.387	264.474.820	-	2.011.104.832	1.500.890.386	1.446.483.200	2.332.120.934	2.852.629.517	671.014.414	645.755.663	-	-	6.188.427.576
recursos propios	1.000.000.000	3.670.646.946	4.083.037.168	2.977.430.047	2.997.700.650	1.790.413.087	3.613.053.889	3.828.944.274	4.398.876.790	4.129.585.314	-	-	1.005.923.534
transferencias	1.397.848.613	480.468.052	1.118.478.322	2.126.818.633	1.633.668.750	1.332.771.132	1.982.253.181	1.796.667.439	1.897.314.518	2.364.080.733	2.713.531.101	1.746.346.535	1.931.670.036
material	672.848.613	480.468.052	540.433.860	1.548.108.614	1.403.168.246	1.332.771.132	1.982.253.181	1.796.667.439	1.897.314.518	2.364.080.733	2.713.531.101	1.746.346.535	1.931.670.036
recursos propios	725.000.000	847.072.377	1.118.478.322	1.548.108.614	230.486.504	-	-	-	-	-	-	-	1.005.923.534
INVERSION	6.988.860.000	6.264.265.519	8.027.468.327	5.244.129.022	5.463.822.790	4.805.239.650	4.207.562.470	4.294.478.627	2.228.214.713	1.222.719.114	1.176.463.609	6.209.439.258	8.963.274.420
material	988.860.000	1.023.881.587	1.064.009.966	1.044.878.825	927.713.569	923.822.647	881.115.437	1.355.756.613	1.010.995.050	1.067.245.597	1.076.135.515	1.652.457.857	1.641.942.973
recursos propios	6.000.000.000	5.240.383.932	6.938.458.351	4.201.250.197	4.291.119.221	3.881.517.033	3.215.947.033	2.968.719.054	1.225.719.663	665.472.517	-	-	7.198.111.958
transferencias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
gastos totales	33.232.950.000	33.811.794.429	37.021.228.770	34.425.440.895	33.200.239.643	33.870.695.588	43.282.056.951	47.171.834.381	44.724.294.269	44.288.429.889	44.891.499.249	44.734.851.500	46.396.832.959

Figura A-2.: Presupuesto UPN 2000-2012 Valores Constantes. Deflaciones a la vigencia 2000 según IPC de esa vigencia

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tasa crecimiento real promedio		3,02%	10,53%	6,51%	3,85%	10,40%	15,95%	17,46%	17,07%	10,43%	9,87%	11,65%	10,82%
Participacion porcen Der. Acad vs Recursos Propios	30,89%	28,37%	26,35%	36,82%	27,80%	41,54%	36,43%	40,73%	51,13%	39,26%	43,56%	59,42%	54,80%
Comparacion Der. Acad vs Aportes Nacion	11,00%	11,56%	13,43%	12,73%	14,23%	19,03%	25,88%	31,07%	36,40%	23,92%	23,80%	30,72%	31,49%
Participacion porcentual Recursos Propios en ingresos totales	26,25%	40,25%	50,96%	34,56%	51,17%	49,82%	71,06%	76,27%	71,20%	60,97%	54,63%	51,69%	57,93%
Participacion porcentual Aportes Nacion vs ingresos totales	73,75%	71,05%	66,24%	74,31%	66,15%	68,58%	58,46%	56,73%	58,41%	62,12%	64,66%	65,97%	63,32%
Comparacion porcentual Derivacion acad vs Ingresos totales	8,11%	8,21%	8,89%	9,46%	9,41%	13,05%	15,13%	17,62%	21,26%	14,86%	15,39%	20,25%	19,94%
Comparacion porcentual Rec Propios vs Ingresos totales	26,25%	28,95%	33,76%	25,65%	32,85%	31,42%	41,54%	43,27%	41,95%	37,88%	35,34%	34,08%	36,88%
Comparacion porcentual Funcionamiento vs Aportes Nacion	93,96%	95,24%	95,66%	93,92%	95,58%	96,03%	96,48%	92,53%	93,49%	93,81%	95,27%	93,80%	91,65%
Comparacion porcentual Inversion vs Aportes Nacion	4,04%	4,26%	4,34%	4,08%	4,42%	3,98%	3,52%	4,99%	3,87%	3,84%	3,71%	5,60%	5,95%
GASTOS													
Participacion Aportes Nacion en gastos funcionamiento	89,62%	83,49%	80,84%	84,38%	75,10%	76,74%	62,31%	59,30%	59,11%	62,16%	63,94%	72,07%	73,61%
Participacion Rec Propios en Gastos Funcionamiento	10,38%	16,51%	19,16%	15,62%	24,90%	23,26%	37,69%	40,70%	40,89%	37,84%	36,06%	27,93%	26,39%
Participacion Aportes Nacion en gastos personal	100,00%	99,86%	98,46%	99,93%	88,83%	91,36%	73,81%	73,63%	81,92%	83,85%	83,85%	80,0%	90,57%
Participacion Rec Propios en gastos personal	0,00%	0,14%	1,54%	0,07%	11,17%	8,64%	26,19%	26,38%	18,08%	16,15%	16,15%	0,00%	9,43%
Participacion Aportes Nacion en Gastos Generales	54,34%	6,27%	0,00%	40,31%	28,60%	44,69%	39,23%	40,00%	13,24%	13,49%	13,49%	0,00%	0,00%
Participacion Rec Propios en Gastos Generales	45,66%	93,28%	100,00%	59,69%	71,40%	55,31%	60,77%	60,00%	86,76%	86,51%	86,51%	0,00%	100,00%
Participacion Aportes Nacion en Transferencias	48,13%	36,19%	32,58%	27,18%	83,89%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	52,10%
Participacion Rec Propios en Transferencias	51,87%	63,81%	67,42%	72,82%	14,11%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	47,90%
Participacion Aportes Nacion en Inversion Total	14,15%	16,34%	13,30%	19,51%	18,48%	19,22%	21,70%	31,10%	45,20%	61,37%	61,37%	0,00%	20,39%
Participacion Rec Propios en Inversion Total	85,85%	83,66%	86,70%	80,49%	81,52%	80,78%	78,30%	68,90%	54,80%	38,63%	38,63%	0,00%	79,61%
Participacion Funcionamiento en Gasto Total	78,97%	81,47%	78,38%	84,46%	84,19%	85,81%	90,51%	90,90%	95,00%	96,11%	97,38%	86,34%	80,67%
Participacion Inversion en Gasto Total	21,03%	18,53%	21,62%	15,52%	15,81%	14,19%	9,49%	9,10%	5,00%	3,89%	2,62%	13,66%	19,33%
Participacion Gastos personal en Gasto Total	8,20%	13,45%	15,07%	13,19%	13,19%	19,96%	34,11%	37,00%	38,85%	36,37%	35,12%	24,11%	21,29%

Figura A-3.: Indicadores del presupuesto UPN 2000-2012

Referencias

- Aglietta, M. B., y cols. (1979). *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*. Siglo Veintiuno Editores.
- ASCUN. (2010). Estudios de base sobre la ley 30 de 1992. *Pensamiento Universitario*(20).
- Atcon, R. (2009). *La universidad latinoamericana* (C. Hernandez, Ed.). Christian Hernandez Amaya.
- Atcon, R. P. (1963). *Universidad latinoamericana clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social...* Eco.
- Atcon, R. P., y Uribe, J. J. (1971). *La universidad latinoamericana..*
- Atehortua Cruz, A. (2013). *Propuesta rectoral Adolfo Atehortua 2014-2018*. UPN.
- Becker, G. S. (1983). *El capital humano : Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. Alianza Editorial.
- Bianchi, M. (1975). *La teoría del valor desde los clásicos a Marx* (A. Corazón, Ed.). Madrid.
- Bird, R., y Durán, E. W. (1981). *Las finanzas intergubernamentales en Colombia: Informe de la misión wiesner-bird*. CONSEJO DIRECTIVO DE LA MISIÓN DE FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES.
- BM. (2002). *Informe de desarrollo 2002: Instituciones para los mercados*. <http://hdl.handle.net/10986/5984>.
- BM. (2004). *Informe de desarrollo 2004: Servicios para los pobres*. <http://hdl.handle.net/10986/5986>.
- BM. (2006). *Informe de desarrollo 2006: Equidad y desarrollo*. <http://hdl.handle.net/10986/5988>.
- BM. (2011). *Informe de desarrollo 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. <http://hdl.handle.net/10986/4389>.
- Boom, A. M. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva: dos modos de modernización educativa en América Latina* (Vol. 5). Anthropos Editorial.
- Boyer, R. (1992). *La teoría de la regulación: un análisis crítico*. Ediciones Alfons El Magnánimo.
- Camargo Conceição, A. (2002). *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista*. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.
- Coraggio, J. L. (1997). *Las propuestas del banco mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?* Miño y Davila.
- de Educación Nacional, M. (1992). *Propuesta metodológica para la distribución de recursos artículo 87 de la ley 30 de 1992, vigencia 2013*. MEN.
- de Educación Nacional, M. (2002). *Plan sectorial de educación 2002-2006*.
- de Educación Nacional, M. (2006). *Plan sectorial de educación 2006-2010*.
- de Educación Nacional, M. (2010). *Plan sectorial de educación 2010 -2014*.
- de Justicia, C. S. (s.f.). *Sentencia de la corte constitucional: C299-94*. CSJ.
- de la República, C. (2003). *Decreto 2566 de 2003*.

- de la República, C. (2006). *Decreto 2020 de 2006*.
- de la República, C. (2008). *Ley 1188 de 2008*.
- de la República, C. (2009). *Decreto 3756 de 2009*.
- de Planeación, D. N. (2004). *Conpes 81 de 2004*.
- de Planeación, D. N. (2006). *Plan visión colombia 2019*.
- de Planeación, D. N. (2008a). *Conpes 3527 de 2008*.
- de Planeación, D. N. (2008b). *Conpes 3533 de 2008*.
- de Planeación, D. N. (2009). *Conpes 3582 de 2009*.
- de Planeación, D. N. (2010). *Conpes 3674 del 2010*.
- Desfinanciamiento de la educación superior en colombia*. (2012). Sistema Universitario Estatal, SUE.
- Eslava Gomez, A., Orozco Guayara, H., y Valencia Agudelo, G. (2011). *Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política*. OPERA.
- Estrada, J. (2002). *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. política educativa y neoliberalismo*. Unilibros, Universidad Nacional de Colombia.
- Estrada Gallego, F. (2006, Jul - Dic.). Herbert Simon y la economía organizacional. *Revista sociedad y economía*(11), 146 - 167.
- Foucault, M. (2007). Nacimiento de la biopolítica, clase del 14 de marzo del 79.
- Garcia, R., y Serna, A. (2002). *Dimensiones críticas de lo ciudadano: problemas y desafíos para la definición de ciudadanía en el mundo contemporáneo*. Fondo de publicaciones Universidad Francisco José de Caldas.
- Garcia Duarte, R., y Serna Dimas, A. (2002). *Dimensiones críticas de lo ciudadano: problemas y desafíos para la definición de ciudadanía en el mundo contemporáneo*. Fondo de publicaciones Universidad Francisco José de Caldas.
- Giraldo, C. A. (2009). *Crisis fiscal y financiera en América Latina*. Escuela Superior de Administración Pública.
- González, J. I. (2006). Los aportes de eduardo wiesner al pensamiento económico colombiano. *Revista de Economía Institucional*.
- González Salas, E. (1997). *El laberinto institucional colombiano, 1974-1994*. Universidad Nacional de Colombia, Escuela Superior de Administración Pública y Fundación Friedrich Ebert, Bogotá.
- Guerrero, D. (1997). *Historia del pensamiento económico heterodoxo*. Editorial Trotta.
- La educación superior en iberoamérica*. (2011). centro interuniversitario de desarrollo.
- Laval, C. (2004). *La escuela no es una empresa: El ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Grupo Planeta (GBS).
- Ley 30 de 1992*. (1992). MEN.
- Lipiezt, A. (1995). Las relaciones capital-trabajo en el mundo. *El post-fordismo y sus espacios*.
- Marsh, D., y Stocker, G. (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid Alianza.
- Mora, Ó., y Venegas, E. (2016). Las políticas educativas en américa latina: Un análisis de

- la educación superior desde la visión de la banca multilateral. *Apuntes del CENES*, 25(40), 249 - 262.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2000). *Acuerdo presupuesto upn 046 de 1999*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2001). *Acuerdo presupuesto upn 039 de 2000*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2002). *Acuerdo presupuesto upn 027 de 2001*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2003). *Acuerdo presupuestal 048 de 2002*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2004). *Acuerdo presupuestal 062 de 2003*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2005). *Acuerdo presupuesto 061 de 2004*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2006). *Acuerdo presupuesto 036 de 2005*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2007). *Acuerdo presupuesto 057 de 2006*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2008). *Acuerdo presupuesto 035 de 2007*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2009). *Acuerdo presupuesto 030 de 2008*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2010). *Acuerdo presupuesto 026 de 2009*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2011). *Acuerdo presupuesto 032 de 2010*.
- Pedagógica, C. S. U. U. (2012). *Acuerdo presupuesto 040 de 2011*.
- Pulido, O. (s.f.). Capital humano y universidad: conceptos y perspectivas críticas. *Revista Colombiana de Educación Superior*.
- Schultz, T. (1968). *El valor económico de la educación*. UTEA.
- Sen, A. (1986). Los tontos racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica. *Hahn, Frank y Martin Hollis [comps.], Filosofía y teoría económica, México: Fondo de Cultura Económica*.
- Técnicas para el análisis de la gestión financiera de entidades territoriales*. (2008). DNP. *Universidad pública desfinanciada* (n.º 29). (2009, Sept). Universidad Nacional de Colombia, Unimedios.
- Wiesner Duran, E. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Tercer Mundo Ltda, Ediciones.