

**ACTORES PRIVADOS EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
EDUCACIÓN EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO “ANTIOQUIA LA MÁS
EDUCADA 2012 – 2015”.**

JAVIER ANDRÉS ARANGO MEJÍA

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA
ENERO DE 2018**

**ACTORES PRIVADOS EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
EDUCACIÓN EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO “ANTIOQUIA LA MÁS
EDUCADA 2012 – 2015”.**

JAVIER ANDRÉS ARANGO MEJÍA

**Trabajo de Grado presentado para optar el título de
Magíster en Ciencia Política**

Asesor

JAMES GILBERTO GRANADA VAHOS

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA
ENERO DE 2018**

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
Problema de investigación y memoria metodológica	7
Estado del arte y referentes teóricos	13
Metodología	21
CAPÍTULO 1	23
Acerca del Estado: ¿Lo privado en lo público o lo público en lo privado?	23
CAPÍTULO 2	29
El Estado, las políticas públicas y los actores privados	29
CAPÍTULO 3	41
Globalización, Organismos Internacionales y participación de los actores privados en las políticas públicas educativas	41
CAPÍTULO 4	51
La gobernanza y sus redes mixtas en las políticas públicas educativas	51
4.1. Las Reformas del Estado en América Latina	58
4.2. La Gobernanza y los Expertos	61
CAPÍTULO 5	64
Políticas Públicas Educativas en Antioquia 2012-2015	64
CONCLUSIONES	78
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82

INTRODUCCIÓN

En los Estados contemporáneos se observa constantemente la fusión entre lo público y lo privado, es notoria la creación de redes mixtas y la participación de actores privados en los problemas públicos. Estas disposiciones fueron definidas por los organismos internacionales para generar un Estado óptimo donde lo público no tuviera problemas de corrupción, despilfarro y mala gestión. Los actores privados entran al ámbito de lo público en el contexto de las políticas públicas para resolver problemáticas del Estado, velar por el cumplimiento de los derechos como la salud y la educación; y optimizar los espacios de participación.

Una política pública es una acción que busca satisfacer las necesidades públicas de las personas, en donde se diagnostica un problema que debe ser mejorado. Las políticas públicas definen unos medios para alcanzar unos fines. Esas metas deben mitigar vacíos sociales y resolver los impedimentos que tienen las personas para crecer dentro de un marco común de oportunidades. Esos fines, dentro de esta investigación, se relacionan con la movilidad social y la erradicación de la pobreza por medio de la educación.

Las políticas públicas pretenden resolver problemas con precisión. El hecho de que se siga ampliando la brecha entre la educación pública y privada, y por ende un abismo entre ricos y pobres hace posible que se presenten dudas frente a la intencionalidad que tienen los actores privados en las políticas públicas educativas del departamento de Antioquia para mejorar la educación pública. Por eso esta investigación analizará la influencia de los actores privados en las políticas públicas educativas de nuestro departamento.

Dentro del contexto que nos compete, esta investigación pretende analizar la influencia de los actores privados en el diseño de las políticas públicas educativas del “Plan de Desarrollo “Antioquia la más educada” 2012-2015”, y los problemas que estas políticas pretendieron resolver comprometiéndose con la educación pública. En la presente investigación se abordará el tema de las políticas públicas en el campo educativo en el departamento de Antioquia y la relación que existe entre ellas y los actores que intervinieron en la formulación de éstas.

La investigación también hace énfasis en las ideas y las decisiones que intervinieron e influenciaron las políticas públicas educativas de este Plan de Desarrollo, y bajo qué contexto de intereses se produjeron estas intervenciones de los actores privados en las políticas públicas, por ejemplo en el plano de la globalización y el neoliberalismo.

La estructura de esta investigación consta de 5 capítulos: en el capítulo primero, llamado **“¿Lo privado en lo público o lo público en lo privado?”** se hace una aclaración acerca cómo se concibe el Estado y cómo éste establece sociedades, redes, conexiones y relaciones corporativas con los actores privados para optimizar la gestión pública para administrar lo público, Se hace referencia por ende a los cambios que ha dado el Estado con respecto a su interacción con los actores públicos y privados, en donde se estableció una alianza entre la actividad económica y la gestión gubernamental; esto abrió las puertas para que las empresas privadas influyeran en las decisiones del estado que otrora eran del ámbito público. Para verificar esta premisa se hace énfasis en los principios de la globalización para definir cómo y con qué intereses los organismos internacionales entran a definir leyes y políticas para darle entrada a los principios del neoliberalismo

En el segundo capítulo titulado **“Acerca de las funciones del estado, de las políticas públicas y de los actores privados”**, se presenta un enfoque analítico de cómo el Estado deja de ser un ente social regido por la política, para pasar a ser un medio con el cual se pueden establecer los principios económicos para desarrollar las políticas del capitalismo. En este capítulo podemos ver cómo se presenta la privatización del Estado como nueva forma de intervención política, que por medio de los agentes privados configura la presencia estatal en detrimento de las funciones del otrora Estado de Bienestar. Dentro del devenir de este capítulo se trata de responder a la siguiente pregunta: “¿cómo defender algún sentido de lo colectivo frente a los procesos de atomización y diferenciación que llevan consigo la modernización y el desarrollo?”

En el tercer capítulo llamado **“Globalización, Organismos Internacionales y participación de los actores privados en las políticas públicas educativas”** se analiza la intervención de los organismos internacionales y los intereses que estos tienen en las políticas

públicas educativas del Estado. Se da cuenta de qué manera y porqué los actores privados incursionan en la política educativa y como ello se inscribe en los cambios impuestos a los estados en el marco de las políticas neoliberales. En este apartado se deja en evidencia el problema de dejar la definición de la política educativa a las lógicas de los organismos internacionales y las racionalidades neoliberales.

En el cuarto capítulo titulado **“La gobernanza y sus redes mixtas en las políticas públicas educativas”** se analizan los intereses de los actores privados por establecer relaciones con el ámbito público en nombre de la buena gestión y el buen gobierno; pero deviene el problema de que la política pública educativa es manejada como una empresa bajo los parámetros del buen gobierno y el concepto de que ya no es un modelo de control jerárquico como se daba en los estamentos públicos monolíticos, sino que ahora se tejen redes de participación entre diversos actores que obedecen más bien a unas directrices del mercado, de ahí que en Cerillo surjan las siguientes preguntas con respecto a su aplicabilidad en los contextos latinoamericanos: “¿Cómo se puede relacionar el interés creciente por los modelos de gobernanza emergentes con la globalización? ¿Cuáles son los vínculos entre estos desarrollos político-económicos casi paralelos? En segundo lugar, ¿es la gobernanza tan sólo un intento desesperado del Estado de reafirmar sus escasas fuentes de control político o, a la inversa, pueden las nuevas formas de gobernanza ser consideradas como un conjunto de estrategias entre y dentro de los Estados para adaptarse a la globalización del capital privado?” (Cerillo, 2005, p. 45). Estas preguntas nos llevan a cuestionarnos sobre el desdén por el enfoque social que tiene la gobernanza en nombre de principios económicos, que más bien luchan por la desregulación y la privatización que dan paso del Estado al mercado y la democracia neoliberal.

Finalmente, en el quinto capítulo, titulado **“Políticas Públicas Educativas en Antioquia 2012-2015”** aterrizamos en el contexto empírico del problema y analizamos algunos de los discursos pronunciados en la Asamblea Departamental de Antioquia. El trabajo presenta un devenir desde lo macro partiendo de la noción de estado y su relación con la globalización, la gobernanza y los organismos internacionales para finalizar en un contexto micro donde se exteriorizan las influencias de las empresas privadas en la aceptación,

proyección, aprobación e implementación de las políticas públicas en Antioquia la más educada.

Problema de investigación y memoria metodológica

La década de los noventa sorprende a los países que conforman América Latina con grandes cambios en los sistemas educativos enfocados en la globalización. Organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) empiezan a identificar en la educación el principal instrumento para el desarrollo de los países, el crecimiento de las economías y el aumento de la productividad que servirá para superar, o al menos estrechar, el abismo interno de la pobreza (Brunner 1999, p. 5). Estas reformas siguen las sugerencias implementadas por las políticas del Consenso de Washington, dentro de las cuales están la liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, la participación de agentes privados en las políticas públicas y la privatización de empresas estatales que facilitan un ambiente perfecto para las políticas económicas del neoliberalismo.

En efecto, la apertura económica; las privatizaciones, los modelos de gobernanza y las redes mixtas de participación de actores públicos y privados les imprimen a los gobiernos de América Latina un ritmo vertiginoso que apela más a la racionalidad del capitalismo que al bienestar social de los pueblos. Como explican Serrano y Garzón, las políticas de corte neoliberal influenciaron a los gobiernos de América Latina de tal manera que:

Los gobiernos elegidos desde 1986 han sido absolutamente influenciados por decisiones externas, aplicadas uniformemente a todos los países del continente americano y que bien fueron expresados por el economista John Williamson. Las medidas descritas por Williamson (2003) corresponden al conjunto de medidas de política económica, de corte neoliberal, que empezaron a aplicarse uniformemente en Norteamérica y en América Latina (Serrano y Garzón 2016, p. 110).

Conforme a esto, el país adoptó medidas macroeconómicas que acondicionaron el contexto político para que prontamente estuvieran sus decisiones enmarcadas en el pensamiento económico de la privatización del Estado. Entre las medidas macroeconómicas

que Colombia adoptó, encontramos las siguientes, como lo señala el Laboratorio de Multinacionales en América Latina (OMAL):

La lucha contra el déficit público por la vía de reducción del gasto, las reformas para reducir la progresividad impositiva, la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacional, la minimización de las condiciones a la entrada de inversión extranjera directa y la desregulación de los mercados laborales internos, entre otras (Bidaurretzaga, 2012). Todas estas medidas abogan por la globalización de la economía y la liberación de las fronteras, pero también pueden afectar los niveles de calidad de la educación pública y la consolidación del abismo entre ricos y pobres. Es importante mirar que estas propuestas buscan disminuir las fronteras políticas, que bien o mal protegen la autonomía y la independencia de un país, para darle entrada a las políticas económicas propuestas por los organismos internacionales.

En las propuestas para plantear las políticas públicas del Plan de desarrollo “Antioquia la Más educada” se tienen en cuenta lineamientos del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El Banco Mundial viene imponiendo políticas homogéneas para la educación no sólo en la región sino en el mundo, debido a la simultaneidad con que están emprendiéndose reformas educativas en los distintos países, y la homogeneidad discursiva que envuelve esas reformas en pos del desarrollo económico de la globalización (Corragio, 1995, p. 1).

Las políticas citadas a favor de la globalización van en contravía de una distribución equitativa de la riqueza. Esto influye para que hoy “sea objetivo prioritario la reducción del papel del Estado en la toma de decisiones, la descentralización con instituciones escolares autónomas responsabilizadas por resultados y, en varios casos, el aliento de políticas de privatización”. (Tórres 1995). La ausencia de una justa redistribución de la riqueza y de la equitativa distribución de dichos ingresos le hace perder legitimidad al Estado, por cuanto no asegura la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Serrano y Garzón 2016, p. 111). Esta problemática de legitimidad se ve reflejada también en el descuido que el Estado le da a la parte social en nombre de valores económicos impuestos por el mercado, afectando severamente la justificación misma del Estado y el compromiso de este con las necesidades básicas de los ciudadanos y derechos como la educación.

Tres décadas después de que se empezaran a aplicar estos cambios propuestos por los organismos internacionales, y de que las empresas privadas tuvieran participación en las políticas públicas educativas, las desigualdades sociales han crecido a índices tan alarmantes que la pobreza y el desempleo son considerados un factor amenazante para la misma globalización. De hecho, según el informe público del Banco Mundial (Systematic Country Diagnostic June 22, 2015) a pesar de los grandes avances en cuanto a expansión educativa, Colombia sigue siendo uno de los países con más altos índices de desigualdad en términos de distribución de ingresos en nuestro país, los niveles de crecimiento de la economía en los últimos años no han propiciado disminución de la pobreza, como tampoco han contribuido en la generación de resultados que propicien la mitigación de los altos índices de inequidad.

Según cifras del Banco Mundial (s. f.), el índice Gini para Colombia, que mide la desigualdad económica entre los que más tienen y aquellos que no tienen nada, fue superior al 056%, lo que permite deducir que la brecha entre pobres y ricos en Colombia es la segunda más alta en América Latina. (Serrano y Garzón 2016, p. 119). Datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 2010 indican que mientras el promedio de años de educación de personas en el estrato 1 es de 5,2 años para las personas de estrato 6 este número llega a 12,7 años (Cortes y Vargas 2012 y Barrera et al 2012). Lo que podría indicar una diferencia entre los que tienen la oportunidad de escoger una educación de calidad. Esto se traduce en que existen diferencias en la calidad de la educación pública y la privada y, por tanto, diferentes oportunidades para alcanzar movilidad social.

En efecto, las reformas económicas que han tenido lugar en el Estado colombiano, y en nuestro caso particular, las reformas en el departamento de Antioquia, donde los actores privados son pilares fundamentales en la participación y financiación de la educación en pos de convertir a los colegios públicos en un medio para alcanzar movilidad social y dignidad, crearon más desequilibrios en los ideales iniciales del derecho a la educación, nublando propósitos como buscar y proveer una educación gratuita de calidad, pues entre la educación pública y privada se empezaron a generar distancias. Brechas percibidas claramente por las mismas agendas de políticas públicas de los gobiernos. Por ejemplo, durante el periodo 2012-2015 en Antioquia, el Plan de Desarrollo “Antioquia la más educada” de la Gobernación de Sergio Fajardo Valderrama, tuvo como eje central a la educación, partiendo que desde que se resolviera el problema de la educación lo demás vendría por añadidura. Estas diferencias

y las connotaciones que pueden tener en el ámbito de las posibilidades ya habían sido detectadas hace más de 30 años por la Corte Constitucional que propone en La Sentencia T-02 de 1992 lo siguiente: “... en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona” (Colombia, Corte Constitucional, 1992a). La anterior disposición debe configurarse a través de un servicio de calidad en el que la permanencia, la disponibilidad y el acceso sean más que un derecho escrito en la constitución, una realidad.

En oposición a esto, vemos que los análisis recientes arrojan cifras desalentadoras, estudios recientes para Colombia como los de Ferreira y Meléndez (2012) y Angulo et al. (2012) demuestran que la educación no es hoy en día una herramienta de movilidad social para los individuos. Tan evidente es la situación de inequidad y desigualdad en el país que, de acuerdo con el estudio realizado por ONU Hábitat (2014), Colombia es el tercer país más desigual de Latinoamérica; y el séptimo en el mundo, de acuerdo con el informe de la revista Dinero (Colombia es el séptimo país..., 2011), con niveles comparables a los de Haití y Angola. Esta problemática es una bomba de tiempo que genera realidades cargadas de resentimiento.

En estos términos, y considerando este contexto de desigualdad e inequidad, Sergio Fajardo Valderrama ve en la educación el engranaje de su Plan de Desarrollo para promover la movilidad social y eliminar la pobreza. El tema de la educación configuró los discursos políticos de campaña de Sergio Fajardo para hacer una apuesta clara en el Departamento de Antioquia, en donde la educación fuese la matriz fundamental de su Plan de Desarrollo para construir una sociedad más justa.

En el Proyecto político de Sergio Fajardo Valderrama para alcanzar la gobernación, la educación fue su bandera y sus discursos se tejieron alrededor de la promesa de una educación de calidad¹ que facilitara la movilidad social y resolviera el problema de la miseria

¹ El Ministerio de Educación define la educación de calidad como “aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen con sus deberes y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país” En la perspectiva de la Asamblea Departamental y de la Gobernación de Antioquia, “la calidad educativa implica además garantizar la calidad de los docentes y el liderazgo de sus directivos, ofrecer ambientes de aprendizaje dignos y generar nuevas oportunidades para los estudiantes” (Ordenanza No. 36, 12 sep. de 2014. Asamblea departamental de Antioquia, p 2)

y la pobreza. Por ende, en el plan de desarrollo “Antioquia la más educada, 2012-2015” la educación fue el eje transversal desde el cual partieron todas las líneas del plan de desarrollo, pretendiendo alcanzar unos niveles de calidad que aseguraban la paz, el progreso, la movilidad social, el desarrollo, etc. Este proyecto fue soportado en siete líneas. Particularmente en la Línea 2 de este Plan aparece la Educación como motor de transformación de Antioquia. Por su parte, “Antioquia la más Educada” no solo reconoce la educación como un derecho, sino que trabaja para garantizarlo a través de un servicio educativo público, pertinente y de calidad, “para que se convierta entonces en el camino para la formación ciudadana con capacidad para la generación masiva de oportunidades y empleos dignos” (Fajardo 2011, p. 9), y no como privilegio de unos pocos, que por sus condiciones económicas, sociales o culturales han podido acceder a este derecho.

Se buscaba transformar entonces una sociedad haciendo de la educación la máxima prioridad. De esta manera, se hace necesario que la planeación, reglamentación, lineamientos y reformas educativas fueran tenidas en cuenta en las políticas públicas, para que éstas contribuyeran a la formación de sujetos responsables, transformadores sociales y económicos de sus contextos.

De este modo, las intervenciones concertadas entre el departamento y empresas privadas y sus agentes para mejorar la educación, hacen énfasis en sus metas y objetivos, subrayan el papel de las ideas y los fines de lograr una sociedad más equitativa y participativa. En este aspecto se trabaja la retórica de la movilidad social en la formulación de las políticas públicas; y se minimizan los intereses o la racionalidad de costo-beneficio con la que se hacen estas inversiones. Estas intervenciones incluyen en la agenda de las políticas públicas educativas de Antioquia la participación de actores privados, incluidas multinacionales mineras y otras empresas privadas representadas en Proantioquia. Es de suma importancia entonces analizar el papel de los actores, la retórica y las intenciones detrás de las metas y los objetivos ambiciosos que se propuso Proantioquia para darle un giro a la educación. Esto, con el fin de tener en cuenta el impacto de las estrategias de comunicación usadas para la justificación y legitimación de las políticas públicas (Roth 2008, p. 67) y analizar la influencia de los actores privados en las políticas públicas educativas del departamento de Antioquia.

Proantioquia es una institución auspiciada con recursos de empresas privadas como cementos Argos, el grupo Nutresa, el Éxito, Cadena S.A; multinacionales mineras como Continental Gold y Mineros S.A; el grupo Sura, Grupo Bancolombia; Orbis, Isagen; Renault; Siemens; Alpina; Millicom, Uniban, entre otras. Al respecto El Bid señala que “las practicas voluntarias de las empresas, pueden suplir las carencias de regulaciones y ordenanzas existentes, los retrasos de algunos países en la adopción de normas establecidas a nivel internacional, la falta de incentivos y las presiones del resto de grupos de interés” (BID 2005). El Estado y sus instituciones exteriorizaron problemas en su funcionalidad, muestras de corrupción y mala gestión, manifestaron la falta de presupuesto; entonces los agentes privados propusieron la inversión de capital, su intervención y asesoría para lograr un Estado más viable administrativamente hablando. Intervinieron en las políticas públicas y propusieron objetivos ideales en donde la educación era el motor para salir de la pobreza y encontrar más oportunidades.

De esta manera las políticas públicas educativas pueden ser un instrumento efectivo para la resolución de problemáticas de las comunidades y otros grupos de interés. O por el contrario, mostrarse como un mecanismo de la nueva gestión pública, con poca inversión del Estado y con un bajo impacto en el sistema social que refleja números y estadísticas eficientes para convertirse en “un modelo de concertación privada entre grupos de interés y el Estado”.

Esta situación problemática me lleva a analizar y a preguntarme sobre la influencia de los actores privados en las políticas públicas y cuestionarme acerca de sus intereses. Dado lo anterior, este trabajo pretende analizar el papel de los actores privados en el proceso de la formulación de la política pública educativa en Antioquia. Análisis que será delimitado por el siguiente cuestionamiento:

- ¿Cuál es la influencia de los actores privados en las políticas públicas educativas del Plan de desarrollo “Antioquia la más educada”?

Esta pregunta la complementan tres preguntas subsidiarias que se irán respondiendo a lo largo de la investigación:

- ¿Cuáles son las ideas y los intereses de los actores privados en el proceso de las Políticas públicas de educación en el marco del Plan de desarrollo “Antioquia la más educada 2012 – 2015”?

- ¿Cuáles son los problemas que pretende resolver las políticas públicas educativas en el Plan de desarrollo “Antioquia la más educada 2012 – 2015”?
- ¿Cómo es el proceso de las políticas públicas en el Plan de desarrollo “Antioquia la más educada 2012 – 2015”?

Estado del arte y referentes teóricos

De acuerdo con la revisión de la literatura especializada sobre políticas públicas, partiendo de lo más general sobre nuestro tema a investigar, se encuentran algunas investigaciones que plantean un análisis crítico de las políticas públicas educativas en el contexto de la globalización y la injerencia que las directrices de ésta y sus organismos internacionales tienen en la entrada de los actores privados a las políticas públicas como las de Cano Blandón (2011), Luna Tamayo (2013) y Cabrero (2006). Estas investigaciones pueden aportar elementos de análisis importantes para determinar el marco nacional e internacional que da origen al planteamiento de las políticas públicas educativas departamentales y la influencia de los actores privados en éstas. Las concepciones económicas alrededor del desarrollo dentro del concepto de la globalización nos podrían evidenciar que éstas se distancian a las problemáticas sociales que pretenden resolver las políticas públicas educativas en nuestro contexto. En referencia a este problema que vemos de la relación globalización-políticas públicas y la perpetuación de las diferencias entre países desarrollados y los que están en proceso de desarrollo; el artículo escrito por Óscar Andrés Rincón Villamil (2010), habla de los aspectos económicos que ven en la educación una mercancía, una herramienta para lograr metas en estos tres sentidos: competitividad, internacionalización y mejoramiento de la calidad, dejando en un segundo plano su función social, cultural e intelectual, que además sirve para perpetuar la diferencia entre ricos y pobres.

Con respecto a la implementación de las políticas públicas en el ámbito educativo, el rastreo bibliográfico da cuenta de que la formulación estas políticas y su relación con los actores es evidente en el contexto de los planes de desarrollo. Ahora bien, estas ideas con respecto a la relación de la globalización, privatización y políticas públicas educativas tienen un enorme eco dentro del marco del Plan de desarrollo “Antioquia la más educada”. Se han

explorado estudios pertinentes que nos dan luces de lo que ha sucedido en la formulación de los Planes de desarrollo gubernamentales en Colombia y la relación de éstos con políticas públicas; por ejemplo Martha Cecilia Herrera y Raúl Infante Acevedo (2004) presentan algunas reflexiones en torno a la mercantilización de la política educativa en Colombia, y aseguran que las políticas públicas educativas son diseñadas en la actualidad desde una perspectiva técnica e instrumental, en detrimento de una noción que contemple la participación y fiscalización del conjunto social en el delineamiento de las mismas; por lo tanto dicen que es necesario combatir ese criterio pragmático revestido de lenguaje neutral que formula, en términos de inevitabilidad, la introducción de un modelo que agudiza los problemas sociales a nombre de la eficiencia y de los compromisos pautados con los organismos financieros internacionales (Infante y Herrera, 2004) que denotan un marcado intervencionismo del sector privado en las políticas públicas estableciendo las redes de gobernanza.

En la agenda de las políticas públicas de Antioquia se establece una intervención de actores privados, incluidas multinacionales mineras y empresas privadas. Para hablar alrededor de los intereses y la racionalidad que se maneja en el diseño de las políticas públicas, André Noel Roth considera que el comportamiento de los actores se caracteriza por la maximización de sus utilidades (o intereses). Los actores son seres racionales y capaces de ordenar sus preferencias. Además, actúan de forma independiente de otros actores, buscando siempre maximizar sus intereses. Esta es la tesis del individualismo metodológico (Roth, 2008).

Continuando con la línea instrumental y desarrollista de las políticas públicas, se ha encontrado un estudio de Luisa Fernanda Cano Blandón (2001) en donde analiza la coexistencia entre el desarrollo local y la democracia participativa. La autora aporta en el análisis porque permite reconocer la aparición de grietas en los modelos de administración pública desarrollista, en la medida en que implicaba al Estado como motor principal del desarrollo, por lo que debía crecer en tamaño, funciones y propiedades para atender los requerimientos sociales de sus nacionales.

A pesar de que en todos los objetivos de Proantioquia como agente privado que interviene en las políticas públicas educativas de “Antioquia la más educada” deviene

explícita la preocupación por mejorar el aspecto social y construir un ambiente participativo lleno de oportunidades, no se observa en la realidad la construcción de un ambiente donde la educación pública logre alcanzar los niveles de calidad propuestos. La gobernanza y la construcción de redes mixtas de cooperación entre sectores públicos y privados, que se caracteriza por acoger lineamientos de los organismos multilaterales, es para politólogos o pensadores como Henry Bocanegra Acosta (2006); Luisa Fernanda Cano Blandón (2007-2008); Jose Luis Corragio (1997); Arturo Alvarado Arrautt (2012); Martha Cecilia Herrera y Raúl Infante Acevedo (2003); Óscar Andrés Rincón Villamil (2010); Pedro Medellín Torres (2004); Santiago Arroyave Alzate (2011); y Cristina Zurbriggen (2011), entre otros, un acontecimiento que fusiona los intereses públicos y privados que ha hecho catalogar la educación y sus políticas públicas como instrumentos que establecen una relación directa de las políticas públicas educativas de esos países con la globalización, como una estrategia de dominación que incide sobre el diseño de las políticas públicas educativas.

Cano (2008) analiza los mecanismos y los fines de la gobernanza, ya que sus funciones e instrumentaciones son difundidas en América Latina por los organismos multilaterales; por ende es necesario aportar una revisión crítica de la agenda propuesta para la transformación del Estado en la región y la transferencia de la noción de *governance* por los organismos multilaterales como el Banco Mundial. Esta revisión crítica la hace Cristina Zurbriggen (2011), quien compara la madurez de las reformas en Europa con la puerilidad de la gestión pública de los países en desarrollo como Colombia por lo que resulta necesario aportar una revisión crítica de la agenda propuesta con la transferencia de la noción de buen gobierno (*good governance*), por parte de los organismos multilaterales, con el fin de que sea más efectiva la ayuda para el desarrollo (Zurbriggen 2011, p. 39-40). Las teorías de Zurbriggen cuestionan los índices y las cifras elocuentes de la nueva gestión política, manejada por los actores privados y la influencia de los organismos multilaterales, y establecen reservas frente a la gobernanza como la mejor forma de gestión para alcanzar el bien público. La globalización como cualquier fenómeno político abre tantas oportunidades como amenazas, de lo que se trata es de gobernarla bien. Las respuestas locales a los desafíos globales se revelan como una vía del buen gobierno de la globalización. Aguilar Afirma que la globalización, que para nuestra problemática significa fundamentalmente la desterritorialización de la economía (finanzas, producción, comercio, investigación...), ha

provocado que las actividades de sectores económicos nacionales clave, articulados con las cadenas de valor internacionales, se hayan independizado bastante de los sistemas de regulación de las instituciones estatales, las cuales hasta la fecha son instituciones territoriales y de alcance territorial (Aguilar 2007, p. 3).

En el orden normativo, Arturo Alvarado Arrautt enmarca en el documento “La reforma a la Ley 30 en el contexto de la globalización” el tinte mercantilista de los procesos de apertura económica y privatización en Colombia y proporciona elementos históricos y jurídicos que contribuyen al análisis y entendimiento del proceso de incorporación de Colombia al sistema neoliberal, y con ello a la transformación de la educación pública en otro mercado disponible a la inversión privada nacional e internacional.

En resonancia con el ámbito local y la idea de desarrollo, William Ospina y Juan Esteban Villegas, realizan un análisis de gestión con indicadores de resultado al Plan de desarrollo “Antioquia la más educada”; a pesar de que el análisis de impacto, de eficacia o de resultados de medición no es nuestro objetivo, este trabajo es un buen insumo y aporta claridades con respecto a los pactos por la educación y las líneas y proyectos que tuvieron lugar en “Antioquia la más educada”, además de que se establece una reflexión en torno a la gestión pública y las finalidades que le daban prioridad a la educación como motor del desarrollo en Antioquia (Ospina y Villegas, 2012).

Finalmente, según Roth (2002,p 13), en Colombia se han producido pocos trabajos en el tema de las políticas públicas, dado que además de los trabajos citados, solo pueden destacarse los siguientes: Moncayo (1990) quien hace un estudio de las políticas urbanas desde un punto de vista neomarxista; Wiesnier (1997), quien hace un análisis crítico de algunas políticas públicas en Colombia, desde una perspectiva neoinstitucionalista; Pedro Medellín (1998) y Alejo Vargas (1999), en lo que parecen ser investigaciones aisladas que no constituyen comunidades académicas para abordar el estudio de las políticas públicas. En Antioquia hay muy pocos estudios de los actores privados en las políticas públicas educativas.

A partir de la exploración y de estos hallazgos bibliográficos de literatura especializada para la construcción de los referentes teóricos de esta investigación, es importante tomar a Beatrice Hibou (1998a; 2013) y su trabajo sobre la privatización del Estado, en donde se afirma que en el contexto de la globalización se da un “desplazamiento” de la autoridad, poderes y responsabilidad tradicionales del Estado hacia el mercado, agentes e instituciones privada, por lo cual la privatización estatal sería el proceso para reducir el Estado a su mínima expresión, como pregona el discurso neoliberal.

Otro buen punto de partida para revisar la amplia producción sobre la reestructuración del Estado y la construcción de políticas públicas con la participación de actores privados es analizar el origen teórico de las más importantes escuelas: la escuela de las redes de políticas públicas (*policy networks*) y la escuela de la *gobernanza* (Klijn, 2007). El desarrollo del concepto de redes de políticas públicas intenta dar cuenta de las diversas modalidades de intermediación de intereses (entre actores públicos y privados) en la elaboración e implementación de las políticas públicas. La noción de redes implica una interacción entre el Estado y los actores privados, por tanto la noción de redes no representa tanto una perspectiva analítica nueva, sino un cambio real en la hechura de la política (Mayntz, 1994).

Para entender la gobernanza de un país, se requiere un conocimiento previo de su contexto político-institucional y cómo se ha desarrollado en su proceso histórico, este proceso es el que inicia a partir de la década de los 90’s con la reestructuración del Estado y los planes de descentralización y la intervención de actores privados en las políticas públicas educativas en nuestro caso. A pesar de los nuevos planes de gestión y de buen gobierno se ha comenzado a cuestionar que la descentralización a través de los formatos de gobernanza conduzca por sí sola a una mejor prestación de los servicios locales y de las políticas públicas, a una mayor transparencia y control ciudadano, y a fortalecer la democracia. (Zurbriggen 2011, p. 50). En las políticas de educación, en las que se incluyen formatos de gobernanza, en las cuales se conjuga una elevada dependencia de correlación de fuerzas políticas basadas en lógicas jerárquicas de patronazgo político que, por lo tanto, orillan a que estos mecanismos estén signados por la vulnerabilidad (Cunill, 1995). Planteado en estos términos, esta concepción teórica de las redes mixtas a partir de las directrices de los organismos internacionales bajo las premisas del mercado global, la gobernanza y la participación de los actores privados en las políticas públicas que proponen un patrón en la administración pública a partir de un

modelo gerencial de empresa privada, podemos formular como conjetura de esta investigación que los objetivos de la entrada de los actores en las políticas públicas educativas, dentro del “Plan de Desarrollo Antioquia la más educada” responden a metas meramente empresariales que están enmarcadas en una visión positivista del mundo y se ciñen a la efectividad de un paradigma establecido por un sistema económico como la globalización, que en ningún momento acabará con la pobreza y la miseria como se prometió en los objetivos de Proantioquia.

Cristina Zurbriggen afirma que el concepto como forma de *governance* no constituye un marco teórico en sí mismo. Para explicar cómo trabajan las *policy networks*, la mayoría de los autores agrupados en torno al Instituto Max Planck utilizan un institucionalismo centrado en actores, el cual se combina con otros enfoques teóricos, como la teoría de la dependencia de recursos (Kenis y Schneider, 1991; Mayntz, 1993) y la teoría de juegos (Scharpf, 1993). (Zurbriggen 2011, p 41) Scharpf (1993), Mayntz (1993 y 1994), Kooiman (1993 y 2003) y Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) adoptan una definición más limitada de gobernanza que excluye toda forma de interacción política que no está organizada en términos de una red horizontal. Desde esta perspectiva, un rasgo fundamental de la política contemporánea es el empoderamiento de las organizaciones del sector privado y la sociedad civil, con el correspondiente declive en las potencialidades del Estado. Hemos dicho que el sector privado ha servido de salvavidas para asumir y potenciar funciones que otrora le pertenecían al Estado, no obstante Montesinos (2007) identifica los límites del enfoque de las políticas públicas, en particular la definición del problema público, cuando se enfrenta a realidades como las de América Latina y la construcción de un discurso positivista pensado desde las narrativas hegemónicas del progreso. Para analizar este enfoque teórico de las narrativas tomamos a Majone (1997). El fin de esta perspectiva es construir una “meta-narrativa”, una especie de comprensión panorámica que resulta de la identificación de las narrativas hegemónicas y las contranarrativas subalternas o las no-historias que los actores defienden en sus discursos y discusiones. La controversia que se genera alrededor de la política pública es el hecho que el analista deberá evidenciar para dar cuenta de los conflictos, ideas, creencias, instituciones e intereses que, incluso frente a evidencia empírica, los actores no están dispuestos a dejar de lado. En últimas, el "giro argumentativo" representa una crítica a la hegemonía del paradigma positivista y su correlato tecnocrático y, a su vez, una respuesta

a los constantes fracasos de la modelización matemática sobre la realidad social. Además de eso y como las tres perspectivas lo sostienen, la inclusión del lenguaje en el análisis de las políticas públicas no solo es una manera de volver a mirar hacia la política para entender las políticas, sino también hacia los ciudadanos mismos.

La metodología también se apoya en la perspectiva del análisis narrativo de políticas públicas (Narrative policy analysis) propuesto por Emery Roe (1994), que se inscribe dentro del llamado giro argumentativo de las políticas públicas y estima que alrededor de cada política se tejen relatos (stories) elaborados por distintos actores. Por tanto, se realizó un análisis argumentativo del lenguaje que se utiliza en las políticas públicas, la argumentación, la retórica y las historias en la elaboración del debate, así como en la estructuración del marco deliberativo en el que se formula la política.

Para estudiar al Estado en acción (Roth 2002), esta investigación adopta como enfoque metodológico el análisis de la política pública y de los discursos pronunciados en La Asamblea Departamental de Antioquia pronunciados por El Gobernador de Antioquia, El Secretario de Educación y diversos diputados. Según Valencia (2011), el campo de las políticas públicas contribuyó al estudio del Estado, no como agente autónomo e independiente de lo social, sino fundamentalmente a partir de su operatividad. Producto de la denominada corriente mixta de los estudios del Estado (Roth 2002), surge el interés por parte de académicos y políticos de acercarse de manera científica al accionar de éste y a su relación con las sociedades que gobierna. Interés que fue acrecentándose, a partir de la década de los 70, debido a la crisis del Estado de Bienestar y a la reflexión sobre las maneras en que el Estado debería intervenir para solventar esto. Todo ello condujo a que se consolidara el denominado ámbito de los estudios de las políticas públicas, el cual, más que preguntarse sobre qué es el Estado, se pregunta sobre la naturaleza de sus objetivos, de sus ideas y el alcance de sus intereses con los actores privados en el entramado de las redes mixtas de cooperación; al igual que las características y la profundidad de las intervenciones del Estado en la sociedad por medio de las políticas públicas.

De otra parte, se encuentra la corriente contemporánea que basa su interés en la identificación de los factores preponderantes inmiscuidos en los procesos de construcción de las políticas. El desarrollo de esta corriente desencadenará en el llamado *policy analysis* o análisis de las políticas públicas, que centra su interés en la identificación tanto de los actores

que hacen parte de la definición, decisión e implementación de las políticas, como la identificación de las posiciones, las ideas, los intereses y los objetivos que motivan a estos actores. La diferencia de esta corriente con respecto a la clásica, consiste en ubicar el análisis del estado en su actividad o como señala Roth, el análisis de políticas públicas “se concibe como la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas” (Roth 2002, p. 15).

Desde esta lógica práctica del Estado, su estudio guarda relación con los retos que los contextos imponen y las diferentes acciones que este ejecuta para afrontarlas, de suerte que separa el estudio del Estado de las grandes teorías normativas que determinan su funcionamiento ideal y, por el contrario, centra el estudio en su expresión real, en su funcionamiento, en su producción y sus formas de producir. Según Roth (2002), este enfoque obedece en buena medida al impacto que tuvo el enfoque de análisis de políticas públicas sobre la forma de entender el Estado, la cual ubicó a este como parte de las organizaciones que entran en una lógica de relación de donde emanan las políticas.

El enfoque del Estado en acción destaca en el análisis de la política pública el interés por las formas como es construida la política pública y por los actores que participan en ella. Entiende a la política pública como el vehículo por medio del cual se escenifica el accionar del Estado.

Es importante recalcar que desde el enfoque que se le dará a esta investigación las estrategias encaminadas para el estudio y el análisis de las políticas públicas educativas no quedan limitadas a verificar el cumplimiento o no de las metas de cada una, sino que además:

Busca indagar sobre las causas desde la propia formulación, con miras a destacar los factores que propiciaron o modificaron las metas iniciales; en este proceso se supera la simple racionalidad técnica, ya que en la realidad las políticas estatales están fuertemente influenciadas por actores políticos, económicos y sociales particulares, como por la burocracia estatal (Parra 2003, p. 111).

Metodología de la investigación

En concordancia con el enfoque teórico seleccionado para esta investigación, la metodología de abordaje fue pluralista en el sentido propuesto por Roth (2004), que demandó involucrar la diversidad de intereses de los actores comprometidos en la política pública. De tal manera que reconoce la imbricación de los intereses del Estado, los gobernantes, el sector

privado y sus actores, y la ciudadanía en el proceso de la toma de decisiones públicas. Además, la metodología asume un carácter integrativo, es decir, que combina, de manera complementaria, técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas. Según Barreto, Cerón y Fernández (2010), “un buen análisis de la política pública debería utilizar ambas técnicas de manera complementaria” (Barreto, Cerón y Fernández 2010, p. 361). Un enfoque cualitativo nos posibilita la descripción del sentido de los procesos de construcción de las políticas públicas educativas en Antioquia y develar la intervención de los actores privados en las agendas de las políticas públicas. Las evaluaciones cuantitativas y las estadísticas nos pueden mostrar que los resultados se pueden estar dando en torno a la inversión y reúnen todas las condiciones del principio neoclásico de la eficiencia económica, pero lejos están aún la equidad y la disminución de la pobreza, aspecto que se puede estudiar desde el análisis cualitativo cuando analizamos las cualidades del proceso de las políticas, los discursos de los actores privados y el producto final de la educación que son los estudiantes.

Para empezar a definir las categorías y los conceptos a estudiar fue muy útil empezar por estructurar una matriz categorial y delimitar las dimensiones de la investigación. Determinando categorías como globalización, organismos internacionales, gobernanza, políticas públicas y actores privados entre otras.

En la investigación se incorporan las siguientes dimensiones metodológicas según Scharpf: 1) Actores: con sus preferencias, percepciones y capacidades. 2) Marco institucional: conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables. 3) Constelaciones de actores: conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados con éstas y la percepción que de ellos poseen. 4) Modos de interacción: formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos.

La Unidad de análisis sobre la que se trabajó fue El Plan de desarrollo Antioquia la más educada 2012 – 2015, Línea 2: La Educación como Motor de Transformación de Antioquia y los actores privados que allí influyen.

Metodológicamente, la generación de los relatos se obtiene mediante la realización de entrevistas abiertas y el análisis de los discursos de los actores activos en la controversia de la política pública. (Cano, 2014)

Las técnicas utilizadas en esta investigación fueron: la revisión documental, visitas de campo, observación directa, entrevistas semi-estructuradas.

Se realizó una revisión documental de fuentes primarias y secundarias, entre ellas las leyes, decretos, disposiciones, planes y proyectos de carácter internacional, nacional y departamental en torno a la educación. Actas y relatorías de discusión del plan. Acta de aprobación de la asamblea departamental de Antioquia. Proyectos de la línea del plan de desarrollo. Prensa. En ese orden de ideas se tendrán muy presentes los estudios sobre educación y políticas públicas que realizan la UNESCO, CEPAL, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros. A nivel nacional partimos de La Constitución Política de Colombia (1991) y el derecho a la educación (Artículo 12, 27, 67 y 68); la ley general de educación o ley 115 de 1994; el Plan Nacional de Desarrollo, planes decenales de educación 1995 – 2006 / 2006 – 2016, el plan de desarrollo departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada”, el Plan Estratégico de Antioquia —PLANEA—, el Plan de Desarrollo o programa de gobierno, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia. Además, se evaluarán los planes de mejoramiento formulados por los agentes privados, como Proantioquia. El análisis será complementado con revisión bibliográfica y fuente secundaria, que será sistematizada a partir de fichas de contenido. Más de 130 artículos y documentos que sirven de referencia para la construcción de esta tesis. Se buscó en los catálogos en línea de universidades colombianas que cuentan con el programa de Ciencia Política y en las bases de datos bibliográficos en Ciencias Sociales y Humanas: DIALNET, REDALYC, EBSCO, JSTOR, SCILEO, SCIENCE DIRECT, SCOPUS. Respecto al tipo de publicación encontrada, los textos son mayoritariamente artículos de revistas científicas, libros y tesis.

Se realizaron visitas a la Asamblea departamental de Antioquia y se estableció contacto con Elkin Úsuga Cano, Auxiliar Administrativo del archivo de la Asamblea Departamental para analizar Actas, ordenanzas y ponencias que tuvieron lugar entre el 2012 y el 2015 relacionadas con los debates y el diseño de las políticas públicas educativas en el marco del Plan de Desarrollo Antioquia la más educada.

Se hicieron 4 entrevistas semi-estructuradas con actores relevantes en las políticas educativas, tales como el Secretario de Educación Felipe Gil, del gobierno de Sergio Fajardo

2012- 2015, la Coordinadora de Educación en Proantioquia durante el periodo de “Antioquia la más educada”, Adriana Patricia Arcila; y se entrevistaron 2 personas expertas en políticas públicas (asesores y hacedores de políticas públicas). Estas entrevistas se hicieron siguiendo una guía semi-estructurada y a la vez fueron grabadas en audio, para proceder a su realización cada entrevistado dejó constancia por escrito de su consentimiento informado, luego los audios fueron transcritos para su análisis.

CÁPITULO 1. Acerca del Estado: “¿Lo privado en lo público o lo público en lo privado?”

Este capítulo hace una aclaración acerca de cómo se concibe el Estado y cómo éste estableció sociedades, redes, conexiones y relaciones corporativas con los actores privados para optimizar la gestión pública, para administrar lo público. Se hace referencia por ende a los cambios que ha dado el Estado con respecto a su interacción con los actores públicos y privados, en donde se estableció una alianza entre la actividad económica y la gestión gubernamental; esto abrió las puertas para que las empresas privadas influyeran en las decisiones del estado que otrora eran del ámbito público. Para verificar esta premisa se hace énfasis en los principios de la globalización para definir cómo y con qué intereses los organismos internacionales entran a definir leyes y políticas para darle entrada a los principios del neoliberalismo.

El Estado moderno surge a partir de los referentes que fueron consolidando las naciones. Estos referentes lograron que los individuos se agruparan bajo estas nociones para tener protección, seguridad, identidad, leyes, ciudadanía y derechos. La administración pública nace a partir de una serie de disputas y luchas que hicieron que el poder y el territorio fuera gestionado por diversos grupos de acuerdo a procesos en donde se establecieron relaciones de poder que denotaron alianzas entre los poderosos, que fueron consolidando monopolios públicos y una burocracia racionalizada y centralizada, todo esto a partir de unas luchas de exclusión por el poder que fue reduciendo los competidores y, con ello, la concentración en uno solo del monopolio público (Elias, 1987). Aún existen visiones y teorías que sustentan que el Estado debe encargarse de lo público, atribuyéndole al Estado potestades oficiales, administrativas; en donde éste se idealiza como el máximo referente

para la práctica política (Abrams (1988), Mitchell (2002), Poulantzas (1985). El Estado se entiende entonces un ente objetivo y transparente que permite ser edificado con las ideas que representan a los ciudadanos.

Ahora bien, a pesar de la confianza en el ámbito representativo de la democracia, desde hace algún tiempo se viene suscitando la pregunta por el quehacer del Estado, por sus obligaciones y sus potestades; la cuestión por el alcance de lo público; por la trascendencia de los actores privados y la injerencia de éstos en la agenda de un Estado. En ese orden de ideas surge la cuestión por la implicación del Estado en los problemas, las necesidades y las actividades de sus ciudadanos, y también la cuestión por la mediación del sector privado en las políticas públicas.

Según Hibou (2013) en los análisis sobre la globalización que dan cuenta de los cambios en los modos de intervención de la acumulación del poder en el Estado, y luego de la intervención del mercado en el Estado, “la idea más extendida es que la función de los Estados-Nación es ya obsoleta, o cuando menos muy marginal” (Hibou 2013, p. 15). La supremacía de los mercados, la emergencia de actores privados transnacionales, la ineficiencia de los Estados para mantener sus políticas y para regular sus leyes ante la entrada de las reformas económicas propuestas por el neoliberalismo, dan cuenta de un dominio económico sobre lo político y dan lugar a la aparición del Estado Mínimo, generando así la pérdida de soberanía y de legitimidad estatal conducente a la retirada del Estado (Strange 2003).

Tanto el Estado mínimo, sueño de las revoluciones burguesas y triunfo de las reformas neoliberales, que sólo debe garantizar a sus ciudadanos la seguridad, la movilidad, el libre comercio y la protección de la propiedad privada para que se den las garantías y las libertades en el ámbito de la compra-venta; como el Estado de bienestar, ilusión de los que consideran a éste como un padre que debe garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas, en donde lo público debe ser responsabilidad del Estado, que ve en el mercado algo sospechoso que podría privatizar sus empresas; hacen parte del debate que se pregunta hasta dónde lo público debe entrar en lo privado o hasta dónde lo privado debe entrar en lo público, o hasta qué punto la economía debe permear la autonomía y las disposiciones de los Estados; o en qué medida la política de los Estados deben definir las disposiciones de la economía. Dicho debate también tiene lugar en los confines públicos del Departamento de Antioquia

donde se tejen esas redes mixtas entre actores públicos y privados para hacer el diagnóstico de un problema público, definir el diseño e implementar las políticas públicas educativas.

Los actores han estado comprometidos en las dinámicas del Estado y en la construcción e implementación de sus políticas públicas². Las racionalidades de los agentes públicos y privados que participan en la acción pública son diversas, como distintas sus iniciativas e intereses. Los actores realizan juicios estratégicos a la luz de sus propias percepciones sobre los costos y beneficios implicados en cada elección (Daughjerg y Marsh 1998, p. 69).

Es indiscutible que los individuos deben unirse en pos de una idea común de Estado. La cuestión está en definir qué es lo público, lo estatal; hasta dónde llega el ámbito de lo oficial y de la política, de lo que se piensa en nombre de los intereses colectivos; y hasta dónde llega las intenciones y las ideas del sector privado, de lo empresarial, de lo que se circunscribe a intereses económicos particulares.

Antes de la globalización y de las reformas económicas los actores públicos tenían la responsabilidad de definir sus políticas públicas conforme a la competencia del sistema político que los había ubicado como funcionarios del Estado. En efecto, los actores públicos definieron sus políticas de acuerdo a sus corrientes ideológicas y trataron de ser coherentes con sus ideas y promesas de campaña. Los agentes públicos estaban entonces subjetivados por sus inclinaciones políticas. Hoy en día se abrieron las puertas del Estado a la participación de los actores privados, realizando concesiones con empresas para tejer redes mixtas de cooperación y constituir un Estado eficiente. Decir que un actor define las políticas públicas es público o privado, es tan paradójico como hablar de la política pública o la política privada, pues la política pertenece al ámbito de lo público, y el Estado ha abierto la posibilidad para que las empresas y los actores privados cooperen en la definición de las políticas públicas; no obstante, los actores ya están enfocados en una línea, están subjetivados por ideas políticas y económicas. La paradoja gravita en que las ideas y los intereses de los actores pueden estar motivados por ideas colectivas o privadas.

² El Estado colombiano define presupuestos para mejorar estos aspectos, brindando cierta autonomía a las decisiones de los departamentos y municipios para la solución de los problemas colectivos mediante las políticas públicas (PDNE 2006-2016)

Ahora se puede inferir que algunos actores están inclinados por principios principalmente económicos, y tratan de suscitar, sugerir e implementar los principios y las directrices de sus empresas u organizaciones multilaterales en las maneras de hacer política. A partir de las políticas de apertura del ministerio de Educación y de la gobernación de Sergio Fajardo Valderrama se establecen relaciones con organismos multilaterales como el Banco Mundial y empresas privadas para financiar y apoyar el crecimiento de la educación en Antioquia.

Ahora bien, dentro del diagnóstico que hace una política pública se consideran necesidades ciudadanas básicas como la vivienda, la salud, la justicia, la educación, y velar por la optimización de estos servicios en nombre del bienestar colectivo. Este enfoque social no se perderá de vista en los discursos y objetivos de los actores, pero los resultados serán diferentes según las políticas, los intereses, las directrices internacionales, entre otras. Vemos que el Estado no se presenta como una unidad claramente delimitada, ni como un orden social homogéneo o una máquina de autoridad que actúa de manera centralizada. De ahí que los proyectos de las políticas públicas se vean constantemente bloqueados, cortados, fragmentados, desdeñados, y que estos no tengan la continuidad y la persistencia para que las políticas públicas educativas sean un plan a largo plazo dentro del contexto de la construcción de un país.

De hecho, la imagen del orden que se construye a través de lo estatal es una imagen en disputa, en donde grupos pretenden hacerse legibles o ilegibles, y donde las colectividades o actores con iniciativas públicas o privadas entran en la arena de las políticas públicas. Además de que este orden institucional depende de las decisiones, apoyos económicos y planes de campaña del político que normalmente es elegido cada cuatro años.

Ahora bien, el Estado, sus disposiciones y decisiones, están cargadas de subjetividades y luchas entre élites. La noción del Estado como algo público por excelencia fluctúa; y el Estado como ideal, como concepto que pretende ser universal es, paradójicamente, administrado por sujetos adscritos a ideologías y directrices concomitantes a políticas económicas internacionales. En este orden de ideas, el Estado no es esa noción ideal como la que planteaba Hobbes, pensada a partir del manejo óptimo de la cosa pública, fundada a partir de la suma de voluntades individuales libres que deciden actuar para adquirir ventajas

comunes, sino más bien la suma de intenciones públicas y privadas con intereses colectivos muy bien estructurados en objetivos institucionales pero dispares en sus intenciones.

En efecto, podemos observar en el transcurso de esta tesis, que la política se desvirtúa en nombre de los principios económicos y la intencionalidad político empresarial que tejieron esas redes mixtas entre los privados y el Estado. Esas redes pretendieron modernizar, tecnificar y privatizar al Estado para darle una mejor gestión de gobierno; pero según los resultados, especialmente en lo que respecta a la Educación Pública en Antioquia, se está dejando la impresión de que el Estado no invierte en lo que realmente debe invertir, no ataca el fondo del problema y lo público queda en manos de los privados deslegitimando la función social del Estado. Una cita de Cerrillo viene bien al caso sobre el problema de las redes que se tejen entre lo público y lo privado en nombre de unos pocos y del descrédito de la política

[...] la política entra en descrédito porque la inadecuación de las instituciones políticas y administrativas a las nuevas realidades crea un marco de incentivos a veces hasta perversos, de los que se deriva no sólo la corrupción político-empresarial, sino lo que es peor; la generación de mala política. Por ejemplo, el dato de que los capitales y la tecnología necesarios para las grandes obras y servicios públicos se encuentren cada vez más concentrados en empresas privadas transnacionales sitúa a las Administraciones titulares de los intereses generales en una posición muchas veces de «principal» impotente ante un «agente» superpoderoso que puede, de hecho, acabar controlando todo el ciclo regulador y proveedor de servicios (Cerrillo 2005, p. 146).

El Estado se ve más bien entonces como un proyecto económico; donde esa “idea de Estado” viene a ser un objeto fundamental de explotación en el contexto de las sociedades capitalistas que consolida el proceso de desigualdad; y las instituciones vienen a ser los agentes reales a partir de los cuales se construye la idea de Estado ceñida a principios económicos.

Carlos Muñoz Izquierdo y Manuel Ulloa, señalan que dichas desigualdades se vinculan con factores como los siguientes:

- La educación que se ofrece a los estratos sociales de menores recursos está pauperizada, no es administrada de acuerdo con los intereses de esos sectores y, por ende, refuerza las desigualdades sociales preexistentes.
- Los currículos, habiendo sido diseñados de acuerdo con las características culturales y las necesidades sociales de los países dominantes, no son relevantes para los sectores sociales de los países dependientes, cuyas distintas culturas no son consideradas. Esta tesis tiene claros correlatos en la forma como se elaboran los tradicionales currículos en nuestros países.
- Los sectores sociales menos favorecidos reciben una educación por medio de procedimientos y a través de docentes que fueron preparados para responder a los

requerimientos de otros sectores también integrantes de las sociedades de las que aquéllos forman parte (Muñoz y Ulloa 1992).

Ahora bien, en los gobiernos se hacen visibles los actores en nombre de lo público ideológicamente definido por las políticas inherentes a sus modos de producción; el problema ahora será hablar de lo público y de lo privado aduciendo que lo público también hace parte de ideas privadas sujetas a las directrices de un sistema ideológico. Desde hace algún tiempo los actores privados entraron a privatizar esas empresas del Estado que hacían parte del sector público. La participación social y la implementación de políticas públicas educativas³, ahora es definida por la privatización del Estado, en manos de los actores privados, en nombre de los valores del mercado y de la globalización. Erick Hernández escribe sobre estos factores externos que permean las políticas educativas y lo sustenta de la siguiente manera:

Así como los sujetos, las funciones de una institución social, como lo es la escuela (en general), no están libres de presiones ideológicas, *racionales* y hasta económicas, por parte de factores externos a ella (por ejemplo: organizaciones internacionales), de hecho éstas tienen un papel predominante en el tipo de organización que pretenda asumir la institución (Hernández 2015, p. 10).

Es importante ver entonces cómo el Estado puede ser cooptado por los intereses del mercado y verse fragmentado por los intereses de la globalización y las organizaciones multilaterales. De hecho, algunos Estados de América Latina adoptaron reformas propuestas por organismos internacionales en nombre del buen gobierno y la administración eficiente. Para evidenciar estos engranajes entre entidades privadas y oficiales es importante ahondar en el tema de cómo los Estados permitieron la entrada de estos agentes.

³La Ley 1098 de 2006 señala la obligatoriedad de asignación de recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de las políticas públicas de niñez en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de los derechos de los niños y su educación. La educación es un derecho básico que por ley debe ser brindado con calidad para todos.

CAPÍTULO 2. El Estado, las políticas públicas y los actores privados.

En este capítulo se presenta un enfoque analítico de cómo el Estado deja de ser un ente social regido por la política, para pasar a ser un medio con el cual se pueden establecer los principios económicos para desarrollar las políticas del capitalismo. En este apartado podremos leer alrededor de la privatización del Estado como nueva forma de intervención política, que por medio de los agentes privados configura la presencia estatal en detrimento de las funciones del otrora Estado de Bienestar. Dentro del devenir de este capítulo se trata de responder a la siguiente pregunta: “¿cómo defender algún sentido de lo colectivo frente a los procesos de atomización y diferenciación que llevan consigo la modernización y el desarrollo?”

El papel del Estado y el rol de los actores en la funcionalidad del Estado y las ideas y los intereses que mueven a estos agentes dentro del proceso de las políticas públicas son procesos motivados e influenciados por diversos aspectos, tanto políticos como económicos. De ahí que en esta investigación el Estado y sus funciones tiendan a percibirse como gestiones desligadas y carentes de una unidad colectiva. Acerca del Estado, Sayer sugiere que

El Estado es una afirmación que en su mismo nombre intenta proporcionar unidad, coherencia, estructura, e intencionalidad a lo que en la práctica generalmente son intentos de dominación deshilvanados y fragmentados. En este sentido, el Estado es un proyecto ideológico (más que un agente que tenga tales proyectos) (Sayer, 1994, p. 371–372).

Será por esto entonces que Abrams (1988) sostiene que la idea del Estado es una “tergiversación colectiva” para delimitar el estado de naturaleza y circunscribir al hombre dentro de un contexto legal para funcionar dentro de una comunidad; de hecho el Estado es una creación artificial para estructurar ideológicamente un control y cierto orden para vivir en sociedad; la mayor tarea de los arquitectos de las ideas estatales es organizar el control de tal manera que se perciba legítimo, construir un andamiaje legal de las normas, legitimarlas, resaltar y consolidar el ámbito de la participación y la representación en donde los ciudadanos perciban la justicia y la libertad; constituir un ambiente de cooperación y eficacia en el contexto de las políticas públicas que evidencie la construcción del país entre todos. Mientras menos perceptibles sean los dispositivos de dominación y de control, más legítimo y legal

será un Estado, pero siempre será una “máscara” como afirma Abrams. Por esta vía se descubre invariablemente una alternativa o manera de dominación: la ideológica, teniendo en cuenta que “la función particular de la ideología consiste en dar una representación engañosa de la dominación política y económica de tal manera que legitime el control.” (Abrams, 1988, p. 93). Es decir que el poder público puede ser visto como una fachada que posibilita delimitar y circunscribir el Estado de naturaleza y el instinto de los individuos con los dispositivos de la política y la economía, utilizando la economía política de la verdad. Todo esto a saber por la injerencia de los modelos económicos en las dinámicas estatales y la irrupción de los actores privados en las políticas públicas. Abrams sugiere lo siguiente:

el Estado es de alguna manera una ilusión y al mismo tiempo un órgano sobreimpuesto a la sociedad en un sentido para nada ilusorio, una simple máscara para el poder de clase y, a la vez, una fuerza política organizada por derecho propio. En consecuencia, en vez de dirigir su atención a la manera y a los mecanismos por medio de los cuales se ha constituido, comunicado e impuesto la idea de existencia del estado, han terminado favoreciendo, más o menos incómodamente, el punto de vista de que la existencia de la idea del estado también indica la existencia oculta de una estructura substancialmente real de algo cuya naturaleza se asemeja al estado. Es un deslizamiento imperceptible pero de largo alcance desde el reconocimiento inicial del estado como objeto formalmente abstracto hasta su tratamiento como agente real-concreto con voluntad, poder y actividad propias (Abrams, 1988, p. 88).

A lo sumo se debe pensar entonces que el Estado ha cambiado y sus políticas públicas se han modernizado respondiendo a los objetivos de una clase sobre la que se sostiene. Entonces la pregunta que deviene y se hace la filósofa y Magister en sociología Nora Robotnikof es, “¿cómo defender algún sentido de lo colectivo frente a los procesos de atomización y diferenciación que llevan consigo la modernización y el desarrollo?” (Rabotnikof 1993, p. 82). ¿Cómo sentar un punto medio, un equilibrio entre el paternalismo del Estado y el adelgazamiento de sus funciones en nombre de la inercia del desarrollo, del libre comercio y de la globalización económica?

La modernización del Estado viene con unas reformas neoliberales cargadas de promesas que adelgazan las funciones del estado en nombre de la optimización y efectividad; por ende, se les da entrada a los expertos, agentes privados, para que administren y se encarguen de proponer, diseñar e implementar políticas públicas como la educación y la salud.

Pero pensando en ese equilibrio que aboga por el espíritu social y político de un Estado, es difícil ignorar la noción del Estado de bienestar, hablando de privatización de las

necesidades básicas, que otrora eran responsabilidad del Estado. El debate entre estas dos perspectivas ideológicas deviene inevitablemente como una discusión dialéctica y bizantina. Resulta conveniente, a la luz de los contrastes, deliberar también alrededor de la noción estado-céntrica, que generó esta subjetivación identitaria con la nación que asistía a sus ciudadanos en la consolidación de las necesidades básicas; y alrededor de ese ideal de libertad y participación que proponían las reformas del Estado social de derecho. He ahí el dilema que plantea Rabotnikof entre los “dos Estados”, y en donde se percibe claramente la ineffectividad de uno y la vana ilusión del otro:

Por un lado la conciencia del agotamiento o transformación de un modelo centrado en el Estado como actor privilegiado y a veces exclusivo del desarrollo económico social y como referente de integración societal. Por otro lado, la conciencia de la ingenuidad de ciertas invocaciones a un abstracto «retorno de la sociedad civil». En esa encrucijada «lo público» parece deslizar su significado y ya no se agota en su identificación tradicional con lo estatal, sino que tiende a incorporar elementos de participación y de gestión, de despliegue y transformación de una cultura política, y sobre todo a convertirse en el «lugar» de redefinición de la idea de ciudadanía (Rabotnikof 1993, p. 81).

Se infiere que el Estado tradicional está desgastado y su estructura es concebida como rígida, monolítica, que no permite la participación; y que por tanto, debe abrir sus puertas a la participación de la sociedad civil y crear una red mixta que incorpore la participación de diversos agentes para establecer un contexto alejado de los extremos del Estado de Bienestar y del Estado mínimo. La dificultad para establecer este equilibrio entre actores la advierte Chang, este afirma que:

Cuando nos alejamos un poco de esos dos extremos, las combinaciones de lo que el Estado debería o no debería hacer se vuelven increíblemente numerosas. De hecho, incluso quienes abogan por las soluciones «extremas» del Estado mínimo o la planificación central no se ponen del todo de acuerdo entre ellos, respectivamente, acerca de qué debería hacer exactamente el Estado mínimo o hasta qué punto habría que planificar la economía (Chang 2015)

Suárez sostiene que estas discusiones sobre qué debe hacer o qué no debe hacer el Estado y hasta dónde van los espacios de intervención ante la llegada de los actores privados aparecen a partir de la década de los setentas:

A partir de la década de los setentas y ochentas del siglo XX, se comienza a hablar del llamado Estado Mínimo-Subsidiario, apuntando a limitar las funciones de la administración, a través de la desregulación, desmonopolización y privatización de actividades, en la supuesta búsqueda de una mayor racionalidad en la administración del gasto público y de un correlativo aumento de la gestión privada en asuntos y actividades que antes eran marcadamente públicos (banca, transporte, salud, educación,

energía, telecomunicaciones, acueductos, aseo). Para ello, supuestamente el Estado solo debe ocuparse de actividades tradicionales como el cuidado de las fronteras, el orden público interno, la seguridad, la administración de justicia y el recaudo de impuestos. Lo demás, según este criterio, debería pasar al sector privado (Suárez 2010, p. 38).

Las entradas de lo privado en lo público y de lo público en lo privado producen incertidumbres disímiles, y progresivamente en las dudas de los ciudadanos surgen preguntas sobre la relación de la política con la economía y de hasta qué punto la política puede ser manejada por los principios del mercado; o en qué medida el Estado piensa, diseña, maneja, distribuye e implementa las oportunidades del demos pensando en sus problemas y necesidades. Rabotnikof aboga por el lado de que las políticas económicas están creando un desarraigo en los ciudadanos y dejándolos sin referentes frente a lo que era el Estado:

En América Latina estaríamos asistiendo a procesos de modernización inevitables, con fuertes rasgos excluyentes que ponen en peligro la integración normativa de la sociedad. La utopía de fundar esa integración en el mercado se ha evaporado y este fracaso se evidencia no sólo en los riesgos de desintegración social sino en una «demanda de sentido» que crece a medida que se transforman valores y formas de vida (Rabotnikof 1993, p. 82).

Y concluye:

Desde el punto de vista económico, las políticas mercantilistas marcarán también la etapa de desarrollo de una esfera privada, amparada y controlada por el poder público que refiere a los procesos de producción e intercambio. El mercado ocupa el lugar del *oikos*, otorgando nueva relevancia pública (en el sentido de interés general) a la esfera de la producción (Rabotnikof 1993, p. 78).

No obstante, existe la otra versión que cuestiona a los que confían ciegamente en las potestades del Estado como ente administrador de lo público. Esta visión sostiene que

[...] cuando uno empieza a creer que el Estado está «por encima» de los ciudadanos, se vuelve más fácil que una minoría exija sacrificios en nombre del «bien común», arbitrariamente definido por quienes controlan el Estado. De hecho, el mundo ha padecido a demasiados líderes políticos convencidos de saber lo que era bueno para todos” (Chang 2005).

En fin, ante los menesteres de la modernización los estados comenzaron a percibirse ineficientes, paquidérmicos. La capacidad burocrática de administrar públicamente los Estados perdió eficacia y la función pública y las empresas del Estado comenzaron a agrietarse, por entre sus fisuras comenzaron a verse mecanismos obsoletos, improductivos, problemas burocráticos y de corrupción. Para Aguilar esto debía reestructurarse y darle más

cabida al sector privado y a los hacedores de políticas públicas. El académico sostiene entonces que

[...] en esencia, se deben redefinir los linderos del ámbito *político* y del *ámbito* privado; cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada a desahogar dentro del perímetro de las interacciones libres particulares (Aguilar 1992, p. 19).

Este autor es contundente en torno a la imposibilidad de que el estado sea un administrador óptimo de lo público y afirma que un Estado grande es incapaz de manejar los problemas públicos y privados, de hecho sostiene que

La democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia (Aguilar 1992, p. 23).

Según la cita anterior, el enfoque racional de costo-beneficio en Aguilar es notorio, pues asume una postura de bienestar privado frente a la ineficiencia del Estado en el contexto mejicano de la década del noventa. En efecto, el académico mejicano continua su apología de la intermediación privada en las políticas públicas afirmando que

Al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones (Aguilar 1992, p. 36).

Y finaliza Aguilar la discusión entre el Estado de Bienestar y el Estado regulador o mínimo con la siguiente argumentación:

[...] los formados en la izquierda, acostumbrados a estigmatizar la naturaleza y la instrumentalidad expoliatoria, clasista, del estado, no supieron qué partido tomar: si festejar la declinación del intervencionismo estatal o si alarmarse por su reflujo "privatizador" (...) "Privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extinguir el estado. Son para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser (Aguilar 1992, p. 21).

Aguilar hace énfasis en la importancia que tienen las reformas neoliberales en un Estado obsoleto anquilosado por la corrupción y el clientelismo.

El Estado es considerado sinónimo de ineficacia, ineficiencia, burocratización y centralismo, el Consenso de Washington aplicado en el campo de la educación también asume la premisa de que más mercado y menos Estado será la salida a los problemas educativos. Así, se proponen como medidas fundamentales la descentralización y la privatización (Domenech, 2007, p. 64).

“De allí derivan la conveniencia de que el estado sea financiador pero no proveedor de educación, y para atenuar el afecto privatizador sostienen la necesidad de la regulación” (Sarthou 2015, p. 66). De hecho, el llamado del Neoliberalismo a los países en desarrollo, implicó el rediseño institucional del aparato normativo y administrativo de los estados para acceder a préstamos. Estos créditos le garantizan al Estado la modernización, una innovación que se debe pensar más desde la entrada de los actores privados al sistema público y que gobierne más a través de políticas públicas implementadas por actores privados y no por la actividad política que siempre lo caracterizaba. Aguilar Villanueva recalca ese papel del Estado, que se pasó de un modelo intervencionista, donde el Estado asumía un rol activo en la economía, a un modelo de desarrollo neoliberal, donde el Estado debe reducir su tamaño, su participación en la economía y la forma de actuar como agente de cambio (Aguilar, 1996).

Al respecto Rabotnikof sostiene:

La transición al interés público como conjunto de intereses privados parece haber sido gradual. La conversión a una forma individualista de percibir las totalidades sociales fue acompañada por una gradual adaptación de la distinción entre dos formas del bien público, una que refería al bienestar general del Estado y otras que tomaba la forma del bien común fundado en el bienestar de los privados (Rabotnikof 1993, p. 79).

Entonces se puede evidenciar:

el debilitamiento de lo público en relación con el virtual desmantelamiento del Estado. En esta perspectiva se pone el acento en las transformaciones del Estado en América Latina enfatizando no sólo los aspectos de «desregulación económica», de limitación de las funciones, o de adelgazamiento del aparato estatal propiamente dicho, sino fundamentalmente en el debilitamiento del Estado como orden legal sobre un determinado territorio (Rabotnikof, 1993, p. 84).

Al respecto se refiere Enrique Cabrero Mendoza

no es casual que a fines de los años cincuenta y sobre todo a lo largo de los sesenta, surja la escuela de las políticas públicas, como un marco de análisis que busca entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos básicos de la administración pública (Cabrero, 2006, p. 65).

El decir de Cerrillo sobre los cambios de un Estado benefactor a uno con potestades mínimas en nombre de la entrada de los actores privados es el siguiente, “la nueva gestión

pública es bastante despectiva con el papel del Estado: a decir verdad este modelo ve al Estado -al menos en términos de proveedor de servicios- más o menos obsoleto” (Cerrillo 2005, p. 50).

Uno de los argumentos para reformar al Estado es el atraso y la ineficiencia. Rabotnikof piensa lo siguiente sobre esto:

El argumento parece basarse en la idea de que «la nación» como valor integrador o está en crisis o es insuficientemente «moderno», por afirmar un principio de unidad que está más allá de la elección y de la autonomía individual. En todo caso, el mercado como mecanismo «natural» y la nación como comunidad preconstituida cuasi natural se mostraron como respuestas insuficientes al fantasma de la desintegración y a los mecanismos de exclusión socialmente producidos (Rabotnikof 1993, p. 83).

Ante tales diagnósticos, y las propuestas de financiación y modernización del Estado hechas por los organismos internacionales, los Estados Latinoamericanos optaron por darle entrada a estas reformas que optimizarían también el servicio de la educación. La educación pública también se percibía como obsoleta; el diagnóstico hecho por los expertos de los organismos internacionales observaba en la educación la carencia de gestión y la falta de un empoderamiento que le diera la calidad suficiente para dar con estudiantes completos, y por tanto, ciudadanos integrales. Desde la perspectiva neoliberal la educación pública estaba marcada por un progresivo deterioro de la calidad y de los índices de productividad. Al decir de Pablo Gentili, “América Latina se estaría enfrentando así a una profunda crisis de gerencia, de *management* de las políticas educativas, en suma, a una profunda crisis de calidad” (Gentili 1997, p. 106). Según Gentili, los Organismos Internacionales hicieron un diagnóstico donde se observaba la crisis de la educación pública en América Latina, carente de eficiencia, de efectividad y, ante la expansión de la educación y la alfabetización en los últimos tiempos, el Estado, y por ende el sector público, se quedaron cortos en la repartición de recursos y en su gestión administrativa. Por lo tanto la visión y gestión de las políticas públicas educativas también se debía modernizar.

Cano Blandón afirma sobre esto que

El retorno al liberalismo económico en el llamado Neoliberalismo, implicó el rediseño institucional del aparato normativo y administrativo de los estados de la región como condición para acceder a créditos y prerrogativas financieras por parte de las agencias multilaterales de crédito (Cano Blandón, 2008, p. 8).

Por neoliberalismo hoy se entiende principalmente una doctrina económica que busca a ultranza una defensa de la libertad económica de la que la libertad política solamente es un

corolario” (Bobbio, 2010, p. 96,97 y 98). Aquí aparece una vez más la discusión entre los poderes y las funciones del Estado. Bobbio advierte que las propuestas de varios pensadores neoliberales consisten en pedir que sea limitado constitucionalmente el poder económico y fiscal del parlamento para que las demandas sociales no produzcan un exceso de gasto público. Algo muy interesante desde dos puntos de vista en donde se beneficia el Estado y los actores privados; es decir, se merma la participación del Estado y por ende el déficit fiscal; se le da entrada a los actores privados para administrar los problemas sociales de los ciudadanos traducidos en las políticas públicas.

Según Aguilar, la renovación es algo trascendental para el sector público, ya que abre el abanico de participación e intermediación dentro del espectro de la construcción de las políticas públicas. Éste sostiene que:

El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. La administración pública es cada vez más público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público (Aguilar 1992, p. 33).

Este sistema mixto de intermediación entre redes público-privadas es uno de los objetivos del consenso de Washington, que busca la inserción de las economías nacionales a un mundo globalizado (Williamson 1993).

Así que las políticas públicas se muestran como un mecanismo de la nueva gestión pública con poca inversión del Estado y con un bajo impacto en el sistema social que refleja números y estadísticas eficientes para convertirse en un modelo de desarrollo impuesto por los actores privados. Esto garantiza la modernización de un Estado que gobierne más a través de políticas públicas intervenidas por actores privados y no por la actividad política que lo caracterizaba.

Es entonces donde el delimitado margen de lo administrativo desliga la política del qué hacer social y deslegitima el ancho espectro del ámbito estatal, público por antonomasia. Aguilar de manera muy elocuente señala que “el redimensionamiento del Estado ha sido, en el fondo, tirar el lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males,

necesidades y problemas públicos” (Aguilar, 1992, p. 15). Pero no podemos olvidar que muchos de esos problemas públicos que pretenden resolver las políticas públicas y sus agentes privados son derechos que deben ser garantizados por igual.

Enrique Cabrero opina con respecto a la incursión de los sectores privados en las políticas públicas, Cabrero analiza las crisis de legitimidad en la que entran los Estados a partir de la década del setenta en donde surge, lo que algunos han denominado el Estado Modesto o el Estado Regulador –como lo han llamado otros– comprometido en la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos; es por esto que lo público deja de ser un monopolio estatal para darle cabida a los actores privados (Cabrero, en Bozeman, 2001 p. 21).

Rabotnikof aporta lo siguiente:

La versión liberal insistirá en el supuesto interés universal en la seguridad de la persona y de la propiedad como medio de unir bien privado y bien público y en la defensa de los derechos individuales frente a los abusos del poder público, jerarquizando el ámbito privado como espacio de la libertad y de la felicidad «de los modernos» (Rabotnikof 1993, p. 79).

Afirmar que el Estado no está por encima de los ciudadanos nos lleva a pensar en la soberanía de los individuos, en las revoluciones burguesas y en la liberación de la agenda de lo público con respecto a la entrada de los actores privados; lo que conllevaría también a inferir que las entidades, otrora públicas, ahora pertenecen a agentes privados que disponen y dosifican los derechos básicos e inalienables al ritmo que se amplía la brecha entre ricos y pobres. En efecto, apoyándonos en Rabotnikof

El dilema de la democracia en América Latina pasa por encontrar una legitimación de orden mediante una integración normativa y una eficiencia económica que exige medidas que impulsan la desintegración social [...] La historia de la democracia en América Latina puede leerse como la búsqueda de comunidad en una sociedad que sistemáticamente produce exclusiones (Rabotnikof 1993, p. 83).

Y Continuando con Rabotnikof:

No siempre se tiene en cuenta que el trazado de los límites entre lo público y lo privado se modifica históricamente y que el conflicto por la definición de esos límites ha formado y forma parte de maneras específicas de concebir la vida política (Rabotnikof 1993, p. 75).

¿Entonces cuál es el carácter de lo público, o de las políticas públicas financiadas, diseñadas e implementadas por actores privados? Luis F. Aguilar hace énfasis en el adjetivo “público”. Este autor señala que, si las políticas de gobierno no tienen el propósito de cerrar las brechas de la desigualdad y marginación social, es “difícil otorgarles la calidad de públicas” (Aguilar 2003, p. 31). Al decir de Andre Roth, “existe la política pública siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2007, p. 27).

Pero si hablamos del caso antioqueño, según entrevistas hechas a asesores de “hacedores de políticas públicas” en el departamento, “la participación en el diseño y la formulación de las políticas públicas de las comunidades afectadas o de la sociedad civil, que es para las que deben ser diseñadas las políticas públicas, es poca; Colombia, y Antioquia, a pesar de sus reformas, siguen siendo unas de las regiones más desiguales del mundo” (Asesor de políticas públicas, comunicación personal, 23 de noviembre de 2017).

¿Entonces qué problemáticas diagnosticadas están tratando de resolver las políticas públicas desde el 2012, cuyo eje transversal es la educación como motor de la movilización social y eliminación de la pobreza?

En efecto, Alejo Vargas establece que la política pública es “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas” (Vargas, 2007, p. 85). Por lo general lo teórico no encaja de manera precisa con la realidad, es habitual que en el planteamiento de teorías conceptuales aparezca el deber ser como un imperativo ético de cambio que busca reflexionar sobre algo problemático que no funciona; en nuestro contexto las “situaciones socialmente problemáticas” no se están resolviendo colectivamente. La definición de Velásquez Gavilanes sobre el proceso de las políticas públicas se acerca al deber ser del Estado. Empero, es imposible dejar de cuestionar si realmente se aplica entonces en nuestro contexto, pues para él

la política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez Gavilanes 2009, p. 156).

Pero si no se tienen en cuenta las comunidades afectadas en el proceso de las políticas públicas, ¿qué podemos esperar de las políticas públicas? Jorge Iván Cuervo señala al

referirse a las políticas públicas que son “el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado” (Cuervo, 2008, p. 79). Pero la agencia de los actores privados es la que suele primar sobre las demás. Las iniciativas de las organizaciones públicas toman rostro humano: los actores privados. Ellos entran a deliberar, diagnosticar, diseñar y suscitar ideas e intereses en las políticas públicas educativas. “Las modalidades y ritmos de implementación varían según el país, en función de la particular conformación de los sectores dominantes locales y las vinculaciones que estos entablan con el aparato estatal y los sectores sociales subalternos” (Castellani, 2002, p. 91).

Los objetivos y las metas de los sectores dominantes, en este caso las empresas privadas, son muy elocuentes y la retórica de estos planes es ideal a la hora de plantear la posibilidad de que exista un país sin miseria a partir de las implementaciones que se harán en pos de mejorar la educación. Domenech afirma sobre estas ejecuciones realizadas por los actores privados que “generalmente estas instituciones aceptan como inevitable el nuevo orden neoliberal y tratan de construir un rostro humano para sostener el modelo propuesto” (Domenech 2007, p. 68).

Según lo constatado en una entrevista hecha a un asesor de políticas públicas:

Los actores privados en Colombia hacen parte de gremios económicos, verbigracia, en las políticas públicas hay una participación de la ANDI por ejemplo, son actores invitados a la instancia del comité de formación docente, que es la instancia donde se formulan planes de acción conforme a la capacitación docente en pos del mejoramiento de la educación, estos actores, en virtud de su visión empresarial trataban de incidir para que sus intereses quedaran planteados en la política pública. El sector productivo y el sector comercial tenían una clara tendencia a que sus intereses particulares quedaran puestos en la política pública. En los debates donde se plantean las posibilidades y las decisiones de las políticas públicas educativas por ejemplo, por citar un espacio común, quien es el gran ausente de esos procesos es la comunidad, pues no se tiene en cuenta la presencia de rectores, profesores o de alguna organización que los acoja. Este sector productivo tiene relación con los organismos internacionales que hoy en día intervienen en las políticas públicas educativas tratando de mantener la brecha entre países desarrollados y países subdesarrollados propiciando un nuevo mundo de “oportunidades”, en donde las funciones en este nuevo mundo son funciones de maquilación, de repetición, de reproducción; y a otros países se les delega el desarrollo científico, humanístico, tecnológico; entonces, se pregunta el asesor de hacedores de políticas públicas, ¿para qué desgastar un aparato educativo si lo que tiene que hacer es que reproducir y no pensar. Acá también hay una ruptura y un abismo que se propaga aumentando la diferencia entre los colegios públicos y los colegios privados, porque los colegios privados son los que menos se tienen que acoger a este tipo de decisiones, pues le apuestan, por la calidad de maestros que tienen, le pueden apostar a construir perspectivas educativas y modelos pedagógicos distintos sin que se salgan de la norma, porque la autonomía está delimitada

por el marco de la Ley General y el marco de la constitución, y estas normas le permiten a un colegio privado moverse de manera muy amplia para hacer un ejercicio pleno de su autonomía institucional, esto en el sector privado es mucho más complejo. Es más, el abismo se perpetúa y se amplía tanto, que en nuestro país hay colegios que tienen la autonomía de crear su pensum con base en políticas de países desarrollados, por ejemplo acá hay colegios británicos, norteamericanos, alemanes y franceses, que siguen la ley de sus países de origen y las normas de Colombia (Asesor de políticas públicas, comunicación personal, 23 de noviembre de 2017).

Colombia ha sido un país que recepciona indicaciones de organismos internacionales como El Banco Mundial y la OCDE, en donde la discusión de los derechos básicos de aprendizaje es una imposición que han hecho estos organismos en relación para pertenecer y recibir préstamos de estos organismos para ser parte de los nuevos ricos, afirma el asesor de políticas públicas.

[...] incluso la OCDE plantea al Ministerio de educación desde los derechos básicos del aprendizaje volver a enfoques educativos que hacían parte de lineamientos curriculares del 98, que ya eran parte del pasado pedagógico, esto tiene serias implicaciones en el desarrollo cognitivo de nuestros estudiantes. De ahí también el interés de los organismos internacionales por participar en las políticas públicas educativas y sugerirle directrices al Ministerio de educación por ejemplo (Asesor de políticas públicas, comunicación personal, 23 de noviembre de 2017).

Dentro del ejercicio del poder de los países desarrollados y los organismos internacionales, las corporaciones que representan este poder para seguirlo detentando en naciones como la nuestra, son empresas privadas y multinacionales que intervienen en las políticas públicas.

En el capítulo siguiente se resaltaré ese lugar que ocupan los organismos internacionales dentro de las políticas públicas.

CAPÍTULO 3. Globalización, Organismos Internacionales y participación de los actores privados en las políticas públicas educativas

En este capítulo se analiza la intervención de los organismos internacionales y los intereses que estos tienen en las políticas públicas educativas del Estado. Se da cuenta de qué manera y por qué los actores privados incursionan en la política educativa y como ello se inscribe en los cambios impuestos a los estados en el marco de las políticas neoliberales. En este apartado se deja en evidencia el problema de dejar la definición de la política educativa a las lógicas de los organismos internacionales y las racionalidades neoliberales.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, Medellín primero y luego Antioquia, estuvieron marcadas por unos objetivos de transformación social definidos por la educación, propuestos en las políticas públicas educativas intervenidas por los actores privados que siguen las directrices formuladas por los organismos internacionales. En el caso de Antioquia se encuentra Proantioquia y la Fundación de Empresarios por la educación.

Ahora bien, con la llegada de la globalización el Estado disimula su carácter público, político y social, quedando supeditado a ideas de diversos actores privados en donde deben primar las políticas neoliberales que permitan que se despliegue un modelo económico más allá de la política, la participación ciudadana y la inversión social. “En correspondencia con la misión institucional que tienen los actores transnacionales y globales, sirve a los intereses de difusión de las representaciones de las ideas clave que dan sentido a sus prácticas” (Mato, 2004, p. 72).

Henry Bocanegra Acosta considera que existe una relación directa de las políticas públicas educativas del país con la globalización, y afirma que las políticas públicas siempre expresan una postura del mercado, una concepción de la sociedad, la economía y el poder. Bocanegra afirma que las instituciones académicas nacionales se han visto enfrentadas a una lógica determinada por un mercado globalizado y a unos procesos de estandarización definidos para un contexto mundial en el marco de una nueva división internacional del trabajo (Bocanegra, 2006).

Se considera que los estados nacionales, sin renunciar totalmente a sus obligaciones y potestades, y vehiculando diferentes respuestas frente a la reforma del sistema mundial, se

ven crecientemente forzados a aceptar instancias internacionales que los limitan. Entonces se propone el financiamiento público de la gestión privada, el desplazamiento de los fondos estatales dedicados a educación a los privados para que los gestionen. Sustenta esta propuesta, la premisa neoliberal de que todo lo privado es más eficaz que lo público. Aplicado a la educación: la escuela privada es mejor que la pública.

Vale la pena aclarar que en América Latina hay diversas formas políticas de concertar el proceso de negociación con los principios de la globalización en lo que se refiere al manido y manipulado tema de la educación. De hecho, las reformas educativas a niveles nacionales y sub-nacionales son a la vez una respuesta y un medio a través del cual la globalización impacta en lo social. En los últimos años, tanto los países centrales como los periféricos han tendido a aceptar una “nueva ortodoxia” de políticas educativas (Ball, 1998). Pulido Chaves (2010) distingue entre tres tipos de políticas educativas a nivel nacional que se estarían dando actualmente en la región: 1) las continuidades neoliberales (México, Perú, Chile desde 2010, Costa Rica, Colombia, entre otros); 2) las rupturas de concertación (Argentina, Brasil, Chile 1990-2009, Guatemala, Uruguay y Paraguay); y 3) las rupturas de autonomía (Bolivia, Ecuador y Venezuela).

La intención de los organismos internacionales está enfocada en lo económico. Las inversiones de los organismos multilaterales están enfocadas en consolidar su sistema y aceptar su engranaje con dispositivos de deudas e inversiones de costo-beneficio.

Por ejemplo Gentili opina lo siguiente acerca del caso:

Todo asunto referido a cuestiones de política social (entre ellos, la reforma escolar) se limita a la aplicación de la lógica coste-beneficio y al énfasis en la necesidad de considerar como prioritaria la obtención de una creciente tasa de retorno de los recursos invertidos (Gentili 1997, p. 121).

Y Sarthou concluye al respecto:

Los organismos internacionales de crédito —Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) —, además de financiar las reformas educativas, orientan las transformaciones en todos los países que reciben sus préstamos (Sarthou 2015, p. 65).

Con base en estas deudas transforman los países para que sean parte del andamiaje de la globalización, en donde normalmente se presentan “imperfecciones del mercado” y unos son más ricos y otros menos favorecidos. Las instituciones multilaterales como el BM o el

FMI han ejercido una presión directa sobre la apertura económica y la modernización de los países en desarrollo en cuanto a sus políticas económicas. De ahí que Huber escriba lo siguiente

Los bancos privados, las corporaciones financieras y los organismos internacionales aumentaron su poder de influencia en la política económica del continente gracias a la crisis. Estos agentes encontraron, además, el apoyo de determinados grupos sociales que por razones políticas y económicas favorecieron el reajuste económico (Huber 1996, p. 161).

Helleiner aclara lo siguiente acerca del poder de influencia y la apertura que lograron estos organismos internacionales para la entrada en las políticas del Estado de los actores privados

La globalización tiene dos dimensiones básicas, una económica y otra política. Las dos dimensiones están estrechamente relacionadas: la globalización económica se ha visto impulsada por un conjunto de decisiones políticas dirigidas a desregular o liberar la economía a fin de eliminar los obstáculos para la expansión (Helleiner 1994).

Y Bonal lo señala con acierto,

El BM puede incorporar a su agenda las estrategias de lucha contra la pobreza sin necesidad de alterar sustancialmente su lógica de actuación, ya que, por una parte, la lucha contra la pobreza puede entenderse como una estrategia estatal para responder a una “imperfección del mercado”, y por la otra, no supone necesariamente una política social y económica redistributiva. Aunque así fuera, una política de atención a las necesidades básicas de los sectores más pobres puede llevarse a cabo sin necesidad de situar la redistribución económica como prioridad política ni modificar una lógica de redistribución centrada en los mecanismos de mercado (Bonal, 2002, p. 26).

De hecho, apoyándonos en la investigación de Eduardo Domenech,

El discurso y las políticas del BM referidas a la relación desigualdad se apoyan en una lógica tecnocrática y pragmática y se fundamentan en una visión conservadora de la realidad social, a la vez que adhieren a postulados liberales⁴, combinación que suele conocerse como *modernización conservadora* (Domenech 2007, p. 62).

Esa incapacidad del Estado para gestionar un buen gobierno y mitigar los problemas sociales proporcionando la movilidad social con una educación de calidad, desencadena la participación de expertos y actores privados para activar esta modernización conservadora,

⁴ Entendemos aquí que el neoliberalismo es conservador en la medida que se fundamenta en “la imposibilidad conceptual y fáctica de establecer mecanismos de igualdad que regulen y orienten el funcionamiento democrático de las sociedades modernas” (Gentili, 1998: p. 63).

tejiendo redes burocráticas entre el Estado y las empresas privadas que mucho prometen pero que poco atacan el problema de raíz.

Francisco Cajiao expone con respecto a las experiencias de concertación pública sobre el tema educativo que

Los planes y programas diseñados en el Ministerio de Educación, con énfasis en el desarrollo de mecanismos de control y de estrategias de eficiencia, dejan de lado las grandes discusiones sobre el sentido del Sistema Educativo en relación con el desarrollo humano y con las grandes problemáticas del país (Cajiao, 2004).

Hablando de derechos y avocándonos a los principios constitucionales, la noción de políticas públicas pronunciada en Colombia por la Corte Constitucional, le concede un carácter especial a la discusión, dado su estrecho vínculo con el Estado social de derecho. Así, se hace énfasis entonces en una política pública que tiene que ver con la problemática de un derecho básico como la educación. Se entenderá por políticas públicas desde el ámbito de la educación como:

Aquellos programas o medidas diseñados y ejecutados por las autoridades de un Estado social de derecho, que han de partir de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención y que deben formularse de manera tal que atiendan los resultados fácticos derivados de la evaluación en cuestión, no a un estado de cosas ideal o desactualizado, en forma tal que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas⁵ (Barbosa 2014, p. 84).

Los actores privados y las directrices de los organismos internacionales plantean objetivos ideales para que la educación de calidad sea un ejemplo que demuestre que la administración pública puede funcionar mucho mejor; y para que a partir de la educación en los colegios públicos se pueda contrarrestar el problema de la pobreza.

Aparentemente, una característica de la globalización en su etapa actual es la despolitización de la economía que se produce por el traspaso de poder de los Estados al capital privado. Se da por supuesto, parafraseando a Corragio, que una característica de la gobernanza en los países en desarrollo es la entrada de la globalización en su etapa actual, la cual tiene como función despolitizar la economía y producir el traspaso de poder de los Estados al capital privado. “Organismos internacionales multilaterales, agencias de ayuda de gobiernos centrales y algunas ONG internacionales están asumiendo un papel extraordinariamente activo en relación a las políticas gubernamentales de los países en

⁵ Acto Legislativo 3 de 2011 (Colombia).

desarrollo” (Corragio, 1996, p. 1). Y ese papel es muy activo en la toma de decisiones de las políticas públicas educativas de países como Colombia, en donde se implementan políticas en nombre del engranaje de la economía internacional. Mayntz afirma lo siguiente:

La organización internacional típica no es más que una arena para la negociación intergubernamental, y en estos sistemas de negociación, los intereses de los actores más poderosos, de los países ricos, son los que predominan. Predominan en la propias instituciones que fueron concebidas para resolver los problemas de la economía internacional, como el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (Mayntz, 2001, p. 7).

Y continúa Cerrillo dando más claridades acerca de la democracia neoliberal: “la globalización económica ha planteado una serie de retos a los gobiernos nacionales que han dado lugar a una amplia variedad de contramedidas para adaptar las instituciones, la política económica y la cooperación transnacional” (Cerrillo 2005, p. 44). En nuestro país en desarrollo las políticas neoliberales de globalización permiten que unas personas y empresas logren derribar las fronteras y entrar en las competencias que permiten el libre flujo de mercancías y de información. Por otro lado, se podrían producir fenómenos de estratificación en torno por ejemplo al derecho de la educación público y privado. Held y Tikly argumentan lo siguiente

Un enfoque “transformacionalista” de la globalización acepta que vivimos una etapa caracterizada por niveles de interconexión global nunca antes experimentados en lo político, lo económico y lo cultural, pero también por procesos contradictorios y complejos que apuntan a fenómenos de fragmentación y estratificación, en los que determinados grupos y regiones sufren una creciente marginalización y en que los conceptos de “centro” y “periferia” cobran nuevas implicancias (Held et al., 1999; Tikly, 2001).

Al mismo tiempo, se considera que los estados nacionales, sin abdicar completamente a su poder y articulando diferentes respuestas frente a la nueva configuración del sistema mundial, se ven crecientemente forzados a aceptar instancias internacionales que los limitan.

Paramio afirma que

la dependencia de América Latina del ahorro externo para financiar sus inversiones había situado a la región, a comienzos de los 80, en una situación que superaba con mucho las peores pesadillas de los teóricos de la dependencia. Cuando los cambios en los mercados financieros desataron la crisis de la deuda, la relación de fuerzas respecto a los centros financieros y los países acreedores era tan desfavorable que los gobernantes estaban ciertamente obligados a aceptar sus condiciones para seguir teniendo acceso a financiación exterior (Paramio 1999, p. 5).

Al respecto Domenech sostiene alrededor de estos condicionamientos de los organismos internacionales que

[...] el BM ha incrementado notablemente su intervención en el campo de la educación, hasta el punto de convertirse en la principal fuente de financiamiento externo para la educación en los países de economías dependientes y proporcionar alrededor de la cuarta parte del apoyo externo (Domenech 2007, p. 71).

Desde 1980, el volumen total de préstamos para educación se ha triplicado y la proporción que estos representan en el total de préstamos del BM se ha duplicado (Banco Mundial, 1996, p. 162) Y así, como explica Bonal, “el empleo de los préstamos de financiamiento para la educación se convierten en mecanismos condicionantes, que se traducen en formas de gobernabilidad, restringiendo las decisiones políticas de los gobiernos estatales” (Bonal 2002). En adición a esto Marco Raúl Mejía escribe:

El Banco Mundial empezó a asignar una buena parte de sus recursos a coordinar y dirigir la mayoría de los cambios educativos, construyendo unas tecnocracias internacionales que fueron produciendo un proyecto homogéneo sobre la educación centrado en estándares y competencias, declarando al hecho educativo como “técnico”, sin ideología y sin política (Mejía, 2004, p. 1).

Ahora las tecnocracias entienden la educación como una mercancía y las escuelas como unas fábricas donde se ensambla el conocimiento. En efecto, según Laiton Pérez hablando de la escuela como empresa, afirma que

[...] el neoliberalismo materializa una estrategia para convertir las concepciones sobre la vida y la sociedad en fenómenos susceptibles de interpretaciones económicas. Las consecuencias de estas interpretaciones, para nuestro objetivo, redundan en políticas y prácticas educativas orientadas para atender a la población estudiantil de la manera más rentable posible” (Laiton, 2015, p. 140).

Entonces el desarrollo humano queda supeditado al respeto que se debe tener por la diferencia económica de los otros en el ancho margen del mundo de la compra-venta

Los cambios operados en la economía mundial generan exigencias que afectan a la educación, contribuyendo a su revalorización social, mediante la cual tiende a desaparecer el idealismo educativo centrado en la formación del hombre y la conquista de metas culturales, hacia una visión más pragmática que acentúa las relaciones entre la oferta y la demanda (Martínez, 2003, p. 24).

Es justo en este punto donde se explica por qué el país orienta sus políticas sociales y de desarrollo humano hacia la consecución de metas blandas, y reduce “el desarrollo humano solo a la formación de ciertas capacidades básicas, planteando una falsa sinonimia entre desarrollo humano y desarrollo social” (Uribe

2009, p. 9). De esta forma, Colombia deja “de lado el aseguramiento de las metas duras de las políticas sociales, las cuales tienen que ver con igualdad y calidad de vida, de acuerdo con la diversidad sociocultural, en dimensiones como mejor distribución del ingreso, salud, educación, previsión y vivienda” (Garretón, 1999, p. 51).

Los aspectos económicos que ven en la educación una mercancía, una herramienta para lograr metas en estos tres sentidos: competitividad, internacionalización y mejoramiento de la calidad según medidas creadas por los mismos actores privados⁶, dejando en un segundo plano su función social, cultural e intelectual. Las reformas neoliberales consideran que la efectividad de la gestión tiene que ver con estadísticas frías relacionadas con el número de estudiantes que se gradúan cada año o la infraestructura y dotación. Gentili, con algo de ironía se pregunta,

[...] ¿quiénes, desde la perspectiva neoliberal, deben ser consultados para poder superar la crisis actual en la educación pública? Podríamos plantear el mismo interrogante, aunque de forma negativa: ¿a quién no habría que consultar? En primer lugar a quienes hemos descrito como sus aparentes culpables, ¿A quién sí? Obviamente a los exitosos: a los hombres de negocios (Gentili 1997, p. 114).

El efecto de la privatización en el bienestar social estará estrechamente ligado a la capacidad de los gobiernos para regular la empresa privada, a través de la administración pública, en forma continua y efectiva. (Devlin, 1993, p. 179). Si los fenómenos actuales tienen una fuerte dosis de ingeniería político-social comandada desde la cúpula global, queda abierta la posibilidad de que los diseñadores de las nuevas políticas cometan errores que reduzcan aún más las posibilidades de alcanzar sociedades justas y democráticas en esta parte del mundo. (Corragio, 1996). “El Estado social se vuelve caro e ineficiente y con el creciente desgranamiento entre *insiders* y *outsiders*, también ineficaz en garantizar niveles básicos de bienestar” (Bogliaccini 2011, p. 64).

⁶ “En Colombia se cuenta con una herramienta para identificar la inversión privada en educación que puede ser útil para las entidades públicas y privadas, dicha herramienta es el Sistema de Información de Inversión Privada en Educación –SIPE–. Este sistema fue creado por la Fundación para el Progreso de Antioquia –Proantioquia– y posteriormente le fue entregado a la Fundación Empresarios por la Educación –FExE– para ser adaptado y promover su uso”(MODELO DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS 2014, p 24). El Modelo de Alianzas Público Privadas fue elaborado en el marco del Convenio de Asociación N° 114 de 2014 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional, Fundación Empresarios por la Educación –FExE–, Fundación Dividendo por Colombia y la Corporación Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia –CTA–. Este documento surgió de las directrices del ‘Plan Sectorial de Educación 2010–2014 Educación de calidad: El camino para la prosperidad’.

Sader explica que los gobiernos de derecha en América Latina privilegian el modelo neoliberal desdeñando al Estado y transformando sus funciones en mínimas, dejando espacio abierto para el mercado (Sader, 2008, p. 17) en nombre de propuestas que garantizan buen gobierno, movilidad social, desarrollo, participación y modernización.

Ante estas críticas, uno de los argumentos principales dados a favor de las políticas educativas neoliberales es que el sistema educativo en general se ha caracterizado por no ser eficaz ni equitativo. En este sentido, Puiggrós indica: “De tal afirmación se deduce que la educación pública ha fracasado y se justifican políticas de reducción de la responsabilidad del Estado en la educación, presentadas como la única reforma posible” (Puigross 1996, p. 91). Tal como lo dice Bourdieu (2003), en este sentido, la educación aún no ha sido inventada y muy probablemente no sea posible hacerlo, dado que los sistemas dominantes no muestran ningún interés por cambiar la situación actual. Se presentan diagnósticos, reformas en las políticas públicas, objetivos y metas, implementaciones y evaluaciones, pero poco cambia el trasfondo de la inequidad y la pobreza.

Basta con estudiar con detenimiento lo que recomiendan las agencias internacionales para darse cuenta de que las diferencias de la Reforma Educativa, entre país y país, se deben sólo a necesarias adaptaciones a cada realidad [...] las reformas [...] tienen en común los señalamientos de la CEPAL-UNESCO (p. 98).

Organismos internacionales que buscan con sus objetivos abonar el terreno proclive a las políticas del neoliberalismo. En el informe del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe se proponen tres metas para la educación: “proporcionar una fuerza laboral capacitada y flexible para bien del crecimiento económico, fomentar la cohesión social y promover la democracia, y reducir las desigualdades sociales y la pobreza” (Banco Mundial 1999, p. 26).

Han pasado más de 25 años y los resultados son muy poco visibles. Incluso, según las estadísticas de la CEPAL, la pobreza se ha ampliado más y la brecha entre ricos y pobres constituye un problema. Feldfeber sostiene que en la mayoría de los países latinoamericanos, dedicados primordialmente a la producción de bienes de bajo valor agregado, “una mayor capacitación de la gente como propone el Banco Mundial no impacta directamente en el empleo y en la competitividad de la economía” (Feldfeber 2006, p. 19). Jairo Núñez, de Fedesarrollo, en la edición del 3 de diciembre de 2011 de la revista *Semana* (Desigualdad extrema, 2011), afirma que: En Colombia, el 10 por ciento más rico de la

población se queda con la mitad del PIB mientras al 10 por ciento más pobre apenas le caen de la mesa las migas del 0,6 por ciento del PIB.

Una de las prioridades del BM es “incluir a los excluidos, cuando sea posible, mediante intervenciones dirigidas a los pobres” (Banco Mundial, 2004, p. 88). En la visión del BM y de quienes siguen sus recomendaciones, “incluir a los excluidos” significa que a los más pobres se les reserva un lugar “adentro” pero “al margen”, para asegurar el proceso de acumulación capitalista y evitar conflictos sociales y confrontaciones violentas que amenacen el orden social establecido (Domenech, 2007). No es conveniente que exista la dualidad excluyente centro-periferia, propia de las primeras iniciativas del neoliberalismo. Es necesario que el neoliberalismo evolucione para dignificar la pobreza e incluirla en la base de la pirámide con la ilusión de que habrá movilidad social en este mundo competitivo y egoísta. Sin embargo la desigualdad en Colombia es tal que es interesante traer a colación las palabras del exdirector del DANE, el señor César Caballero: “Si usted es mujer, afro, no educada, madre soltera y vive en zona rural, no sé qué recomendarle” (Desigualdad extrema, 2011).

“La política educativa propuesta por la globalización de la economía y la sociedad, es el tema de la competitividad y su corolario inevitable, la productividad” (Donoso Torres, 1999, p. 181), temas que “lógica y materialmente son incompatibles” con las aspiraciones de eliminar la pobreza; facilitar la movilidad social; promover la paz y los principios de la democracia (Donoso Torres 1999, p. 183).

Luna Tamayo en la introducción de su libro en torno a las políticas públicas educativas en Ecuador, país en donde la educación pública presenta grandes avances en América Latina, resalta la importancia de que el Estado no abandone a los sectores sociales y sus problemas por el deslumbramiento que le brinda la gestión privada de algunas responsabilidades que otrora le correspondían al Estado. Luna Tamayo concluye diciendo:

[...] históricamente la sociedad civil, la participación social, actuó en desventaja frente al Estado y al mercado. No se aprendió de la experiencia de que las reformas fracasan por la falta de la integración consciente de las personas a los procesos. Un territorio promisorio es el diseño, construcción y seguimiento conjunto, Estado-Sociedad, de las políticas públicas”. (Luna Tamayo 2013, p. 11-12).

Y Tiramonti aporta en esta argumentación en torno a la integración de los sistemas nacionales al orden económico mundial, en donde la intervención social del Estado es poca

Los sistemas educativos de la región se encuentran, a nuestro entender, sobre-determinados por este contexto de globalización, desintegración y reconversión del lugar social del Estado. Sostendremos en este texto que los sistemas están tensionados entre el imperativo de la inserción [al orden económico global], la reconstitución de los dispositivos regulatorios del Estado y la demanda por la integración societal. (Tiramonti 1997)

En fin, quedan entonces las evidencias de qué tan trascendental y saludable son las incursiones del sector privado y los organismos multilaterales en las políticas públicas de los países en desarrollo, sobre todo cuando las políticas públicas se implementan para resolver la calidad de derechos básicos fundamentales. Y queda también entre líneas si este ámbito de participación que se abre a los sectores privados, también puede abrir la brecha entre ricos y pobres dentro de la implementación de las políticas públicas educativas en el caso específico del departamento de Antioquia. Barrera et al. (2012), Bonilla (2011) e Hincapié (2013), resaltaron las inequidades existentes en cuanto a la jornada escolar a la cual asisten los estudiantes en Colombia. Aunque la Ley General de Educación de 1994 en su artículo 85 establece que la educación pública se debe ofrecer en una única jornada, en su gran mayoría los establecimientos educativos oficiales operan bajo un esquema de doble o incluso triple jornada: solo 12% de los establecimientos en primaria y 11% en secundaria y media ofrecen jornada completa.

CAPÍTULO 4. La gobernanza y sus redes mixtas en las políticas públicas educativas

En este capítulo se analizan los intereses de los actores privados por establecer relaciones con el ámbito público en nombre de la buena gestión y el buen gobierno; pero deviene el problema de que la política pública educativa es manejada como una empresa bajo los parámetros del buen gobierno y el concepto de que ya no es un modelo de control jerárquico como se daba en los estamentos públicos monolíticos, sino que ahora se tejen redes de participación entre diversos actores que obedecen más bien a unas directrices del mercado, de ahí que en Cerillo surjan las siguientes preguntas con respecto a su aplicabilidad en los contextos latinoamericanos: “¿Cómo se puede relacionar el interés creciente por los modelos de gobernanza emergentes con la globalización? ¿Cuáles son los vínculos entre estos desarrollos político-económicos casi paralelos? En segundo lugar, ¿es la gobernanza tan sólo un intento desesperado del Estado de reafirmar sus escasas fuentes de control político o, a la inversa, pueden las nuevas formas de gobernanza ser consideradas como un conjunto de estrategias entre y dentro de los Estados para adaptarse a la globalización del capital privado?” (Cerillo, 2005, p. 45). Estas preguntas nos llevan a cuestionarnos sobre el desdén por el enfoque social que tiene la gobernanza en nombre de principios económicos, que más bien luchan por la desregulación y la privatización que dan paso del Estado al mercado y la democracia neoliberal.

Desde mediados del decenio de 1970, un nuevo conjunto de prioridades ha comenzado a influir en el discurso sobre la política educativa en todo el mundo. Las nuevas prioridades valoraron el desarrollo de la competitividad individual, nacional y global[...] En la educación, esto se tradujo en la mayor importancia atribuida a la calidad de la enseñanza. Como consecuencia de las nuevas prioridades educativas, los dirigentes políticos han iniciado en los últimos veinte años reformas encaminadas a lograr un mejor ajuste entre los productos del sistema educativo y las necesidades de la economía[...] (Reimers, ed., 2000).

Los límites que presenta el enfoque tradicional de las políticas públicas para definir un problema público se relacionan con su excesivo carácter tecnorracional y endógeno o elitista. Así, se pierde de vista la importancia de la deliberación política y pública que se puede realizar de los llamados problemas “públicos” en un espacio mayor y pluralista

(Montesinos 2007, p. 324). Mirándolo desde este punto de vista es de suma importancia el enfoque retórico de Majone (1997) para desmontar el enfoque positivista del análisis tecnorracional centrado en lo cuantitativo y las cifras, este enfoque de la retórica sustenta que la política no se corta en la decisión, sino que incorpora elementos comunicativos, argumentativos y persuasivos que deben ser tenidos en cuenta en el análisis, por lo que la racionalidad pública de la política “es una racionalidad comunicativa pública y no solo estratégica y productiva, orientada solamente al logro de metas y obtención de resultados” (Majone, 1997, p. 23). Las narrativas, dentro de las políticas públicas educativas, están construidas sobre un discurso de participación, sobre un discurso solidario, de equidad, sobre un discurso de inclusión, etc.; con objetivos muy ideales; pero esta narrativa tiene un componente que es la realización de la política pública, y es ahí en esa realización en donde está realmente el carácter hegemónico, excluyente, vertical, que impone una visión a partir de los actores privados. Es por esto que las narrativas que se dan dentro de las políticas públicas merecen un análisis muy exhaustivo que se distancie del análisis tradicional. Este análisis cuantitativo resuelve el problema faltando al ejercicio pleno de la autonomía que no tiene en cuenta realmente a los docentes y a la comunidad, que son los que realmente se ven afectados con estas decisiones.

Siguiendo a Zurbriggen, es significativo apartarse del enfoque racional que deviene de los objetivos ideales, las estadísticas y la inversión transmitidos por las empresas privadas. Debemos enfocarnos en el examen de las redes de políticas públicas y gobernanza, el cual aporta un enfoque metodológico-analítico con mayor capacidad para describir las complejas formas de interacción entre Estado-sociedad y mercado en el nuevo contexto histórico (Zurbriggen 2011, p. 59). De hecho, las políticas implementadas en la región se han esforzado por dar una preeminencia a la autonomía en la formación individual y una superficialidad que sólo abarque el conocimiento inmediato técnico y funcional del saber. El debate sobre la problemática estatal y la construcción institucional de los formatos de gobernanza se redujo a una cuestión meramente técnica-administrativa (Zurbriggen 2011, p. 56). Podemos decir que las políticas públicas pueden surgir en un sentido legal y formal, pero eso no asegura que serán efectivamente ejecutadas (Merilee y Grindle, 2009).

El Estado y sus políticas se han ajustado en los últimos años a los procedimientos y a las evaluaciones que la economía le hace al sector público. Las necesidades de la economía,

en concreto del sistema neoliberal y de la globalización exigieron ajustes e innovaciones que les abrieran las puertas de sus agendas a los diferentes agentes privados supeditados a los principios preponderantes de la economía. El Estado entró en proceso de modernización y abrió las puertas de su administración a los diferentes sectores de la sociedad y a organizaciones multilaterales interesadas en el funcionamiento del Estado, en los problemas de éste; en sus respectivas soluciones, preocupados por las formas como el Estado invertía su dinero y en los diversos fenómenos de malversación de fondos y corrupción optaron por optimizar la manera de administrar un Estado y financiarlo, Luis Aguilar Villanueva se pregunta entonces, “¿cuál es la forma de organización, dirección y operación que debe tomar el gobierno (...) que contribuya a inmunizarnos ante cualquier retorno a las enfermedades públicas del pasado y nos ayude a conducirnos en la incierta y agitada navegación del siglo XXI?” (Aguilar 2006, p. 13). Pues la respuesta podría ser que el Estado piense en la estructura corporativa de la gobernanza.

Dentro de la gobernanza el gobierno entonces permitió la entrada a los lugares frecuentados sólo por los funcionarios públicos y develó los espacios en el que se dan las discusiones en torno a los problemas públicos, en donde se estructura el diseño de las políticas públicas, y en el cual se toman las decisiones para implementar programas políticos pensados para mejorar e incluir a todos dentro de la política; además de esto, el Estado en su proceso de tecnificación, le dio la entrada a los actores privados y expertos para que evalúen la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, garantizando una mayor participación de los diversos sectores y recortando la responsabilidad del Estado en los problemas públicos, propiciando que las políticas se produzcan en el marco de las redes, en donde el gobierno dirige a distancia y los actores se interrelacionan en este entramado de discusiones, decisiones e implementaciones de las políticas públicas.

Las reformas estructurales del Estado han tejido una retícula de interrelaciones que se familiarizan con el fenómeno de la gobernanza. Es más, la gobernanza con su modelo de buena gestión, propone darle una mano al Estado, para que sus políticas sean más participativas y efectivas. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua incluyó una nueva definición de gobernanza en su 23^o edición. Así, gobernanza es el «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero. Promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y

el mercado de la economía» (Diccionario de la Real Academia 2014). La corrupción y la ineficacia han sido unos de los aspectos más importantes para considerar que el Estado no puede ser un sistema monolítico, en donde los funcionarios públicos sean los únicos que tomen las decisiones que afectan a los ciudadanos; “la Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 1998). Por eso es sustancial, para mejorar la credibilidad en el gobierno, fomentar la confianza en la institucionalidad y la existencia de posibilidades, abrir un ámbito de participación en donde los diversos actores sean partícipes en la formulación de los problemas y la solución de estos, cómplices de las políticas y personas comprometidas en la construcción del país. Como bien dice la definición de Gobernanza del Diccionario de la Real Academia, el Estado debe promover por medio de la gobernanza el equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado para trabajar sobre el desarrollo económico, la erradicación de la pobreza y la legitimidad y edificación de un país integral. Bien lo dice Rhodes para describir este modelo corporativo de redes horizontales donde el Estado no tiene la última palabra:

En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997, p. 53).
Así, según Cano

La gobernanza emerge como una estrategia política para que los Estados redefinan sus funciones; como una nueva forma de intercambio Estado-sociedad, que busca asegurar el control político y el apoyo social y como alternativa a la coerción, para procurar la gobernabilidad democrática (Cano 2008, p. 149).

Es entonces cuando se piensa en el reto que tiene el Estado como un ente mediador entre los actores privados y los intereses colectivos de los ciudadanos, en donde no se perciba la falta de participación, ni la corrupción ni el mal manejo de los fondos del Estado. Según Vásquez, otros factores que abonaron el terreno para que germinara la gobernanza fueron:

La crisis del Estado de Bienestar, que propició la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos; el cambio ideológico desde una cultura colectivista hacia una individualista; los nuevos desafíos sustanciales para las políticas públicas; la globalización e internacionalización, que han conducido a la conformación de nuevas formas de relación tanto entre los Estados y el sector privado, como entre éste y las localidades; la transformación hacia el Estado pos-burocrático, en la que tiene un

papel central el discurso y modelo de la “nueva gestión pública”, las demandas del sector privado por mayor intervención y participación y los desafíos a los que se ha visto expuesta la democracia tradicional, ante los cuales las autoridades públicas intentan formas alternativas de gobernar, buscan construir vínculos con nuevos grupos de interés e involucrar a una ciudadanía reacia a los procesos representativos (Stoker, 1998; Pierre y Peters, 2000; John, 2001; Le Galès, 2002; Denters y Rose, 2005a). (Vásquez 2010, p. 249).

Se infiere entonces que el Estado se estaba percibiendo como una estructura rígida y poco democrática que no representaba a sus ciudadanos a la hora de pensar en los problemas y en el bienestar colectivo. Es entonces menester que el Estado tenga en cuenta en las deliberaciones de sus políticas a los diferentes agentes, abriendo un espacio de conversación con la sociedad, teniendo presente en su agenda el debate de los diversos actores en lo que respecta a la formulación de una política pública que tenga presente los intereses colectivos. Esos momentos en las políticas públicas como “la formación de la cuestión social pública, la definición del problema y la evaluación de alternativas de actuación” (Aguilar, 1996) deben tener presentes a todos los actores dentro de las redes mixtas de participación democrática.

El enfoque de la gobernanza tiene un gran potencial para describir y analizar las transformaciones de la política y de las políticas públicas en América Latina, en tanto contribuye a revelar nuevas formas de interacción público-privada en el tratamiento de problemas colectivos complejos. La gobernanza, especialmente ligada al estudio de las redes de políticas públicas, abre la posibilidad de entender mejor las relaciones de poder presentes en tales formas de interacción y las modalidades que asumen, así como el papel jugado por los organismos (Vásquez 2010, p. 245).

Estos organismos, pueden verse como las organizaciones multilaterales que cooptan el Estado en nombre de las políticas del mercado. Y continúa Vásquez:

El hecho de que en ese enfoque tenga preponderancia una visión positiva del objeto de estudio, dificulta su uso en la descripción y análisis de tales transformaciones en contextos diferentes a los del mundo desarrollado, en los cuales suelen no estar presentes características que presupone el enfoque: la horizontalidad de las relaciones, la cooperación, la ausencia del conflicto, o la confianza entre actores en las prácticas de gobernanza (Vásquez 2010, p. 244).

La política y la participación en los que haceres del Estado toman un nuevo rumbo. “La política es cada vez menos dirección política de organizaciones técnicas y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobiernos (gobierno multinivel) y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil” (Cerillo 2005, p. 146) La gobernanza puede ser vista desde un enfoque multinivel, el cual se

caracteriza por no funcionar conforme a las jerarquías convencionales sino por buscar una redefinición del concepto de Estado, en donde este se debe beneficiar por la participación de estamentos corporativos privados, y los expertos manejan enfáticamente lo complejo de las interacciones, procesos y vínculos que significa el gobernar. Es más bien una gobernación multinivel, en donde el Estado le otorga autonomía y capacidad de acción a los actores privados en nombre del buen gobierno y el funcionamiento óptimo de la administración estatal; Inglehart lo define de esta forma, con cierta sospecha hacia la apertura total del Estado en nombre de las redes mixtas, para él la gobernaza es:

una reorganización creciente del proceso de toma de decisiones políticas en niveles distintos, a veces difusos (incluso opuestos); una red de agencias tecnocráticas internacionales (como el Banco Mundial), agencias tecnocráticas nacionales y subnacionales, gabinetes, comités de expertos, asesores y consultores... Todo ello en una privatización creciente del Estado, o si se prefiere, un vaciamiento del Estado (Holding-out of the State), motivado por premisas que van más allá de fascinaciones neoliberales y que remiten según muchos autores a cambios de actitudes y valores en unas sociedades ya decididamente posmodernas o postindustriales (Inglehart, 1997).

El enfoque de gobernanza

propone fortalecer las redes sociales y la capacidad social de respuesta a los problemas públicos y reducir el ámbito de participación ciudadana a las relaciones económicas y mercantiles con el gobierno, lesionando los derechos de los ciudadanos como sujetos políticos que se desenvuelven en un espacio público que les sirve de mediación con el estado el grado de unidad de poder político y de unidad de acción institucional que se observe en un país, revela el grado de permeabilidad que tienen las estructuras y practicas institucionales del poder político a los intereses privados (individuales o corporativos) en ese país (Medellín, 2004, p. 24).

Es por esto que los sistemas de autoridad compartida traspasan la soberanía nacional dentro del modelo estructural de gobernabilidad global. La ONU dentro de sus directrices escribe lo siguiente acerca de la apertura de los Estados y su relación con el mercado, las empresas multinacionales, la globalización, la gobernanza y sus redes mixtas de gobierno:

La globalización no ha debilitado a los Estados, que siguen siendo los actores clave en la arena política interna e internacional. Pero está cambiando sus roles. Los Estados dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos. La globalización está produciendo un nuevo orden de roles, asociaciones, partenariados entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas y fortaleciendo la influencia del público en las instituciones y los gobiernos... Crecientemente el Estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones. El Estado sigue procurando su función de cohesión social pero ahora apareciendo como el "hub" de actividades que conectan distintos actores en los más diversos campos, actividades, regiones, culturas, profesiones e intereses. Para eso no sirven las viejas estructuras

burocráticas decisionales jerárquicas. La diferenciación creciente de necesidades, tecnologías, habilidades, ideologías e intereses ha producido una gran difusión del poder. Las estructuras monocráticas, compactas, piramidales que constituyen el legado del racionalismo del siglo XVIII ya no representan la realidad de las administraciones públicas contemporáneas... (Naciones Unidas 2001, p. 27).

Junto con el FMI y el Banco Mundial, las Naciones Unidas han iniciado una campaña a gran escala para promover la «buena gobernanza» como nuevo objetivo de la reforma en el Tercer Mundo (Leftwich. 1994; Peters, 1998). Ahora la gobernanza multinivel hace poco perceptibles las jerarquías piramidales y le da al Estado un atributo de apertura y amplitud de perspectivas que le permite mirar plenamente la línea celeste del sistema global, y le permite a éste mismo no tener fronteras para sus dispositivos y principios. La autonomía y la apertura del espacio público para los diversos actores es un hecho. La transformación del Estado está en marcha desde las reformas aplicadas en la década del noventa por los organismos multilaterales debido al proceso de la globalización. La transversalización de los bienes públicos y de las necesidades básicas y de bienestar es evidente. Para Cerillo por ejemplo

[...] la mayoría de los grandes bienes públicos de nuestro tiempo se hacen transversales. Ni la seguridad ciudadana, ni la prevención de la salud, ni la gestión de la política migratoria, ni el fomento de la competitividad, ni la calidad de la educación pública ni un largo etcétera son ya bienes públicos o intereses generales cuya realización dependa de un solo departamento (Cerrillo 2005, p. 144).

La gobernanza surge para crear redes supranacionales y nacionales. Por ejemplo en Europa, la gobernanza sirvió como dispositivo para unir las redes de políticas públicas entre la Unión Europea y los Estados, integrando organismos de espectro más amplio al de un Estado. Así como afirma Cerrillo:

La globalización también ha introducido un nuevo elemento de incertidumbre en el proceso de elaboración de políticas públicas nacionales Y en la función pública que hace a estas instituciones más subordinadas a los conocimientos nacionales e internacionales. Uno de los papeles clave de las instituciones transnacionales como la UE o la OCDE es facilitar este conocimiento (Cerrillo 2005, p. 45).

En Europa la gobernanza sirvió de puente entre la Unión Europea y los Estados nacionales; pero en sociedades del tercer mundo, en proceso de desarrollo, que perviven entre las fronteras de Estados en vilo casi fallidos en donde se presenta fragmentación del poder, niveles de soberanía dispares, falta de participación e igualdad de oportunidades; en fin, el fiel reflejo de un capitalismo inmaduro que raya en el descaro de la corrupción, el

individualismo y el elitismo, la gobernanza se presta para perpetuar más la brecha entre ricos y pobres. Al respecto afirma Verena Stolcke:

La ilusión liberal de que la superación socioeconómica depende tan sólo de la voluntad y el esfuerzo individual constituye una trampa ideológica que oculta las verdaderas causas de la desigualdad, a saber, la dominación y explotación de la mayoría desposeída por una minoría que vive en la abundancia (Stolcke 1998, p. 321).

Vásquez enfatiza en este tema y lanza una crítica en torno a la aplicación de la gobernanza en sistemas donde no hay una *horizontalidad*, una paz duradera, ni un respeto por los dineros del Estado, en donde los estados históricamente han llenado los bolsillos de los más corruptos. Los Estados en vías de desarrollo reciben constantemente críticas alrededor de la cooptación de su funcionamiento, de su gobernabilidad, de sus alianzas corruptas y por ende, eventualmente, son vistos como Estados imperfectos carentes de legitimidad y legalidad. Vásquez diferencia muy bien el contexto europeo donde se empezó a implementar la gobernanza como un modelo de gobernabilidad compartido anclado en el contrato social, por excelencia participativo.

El enfoque de la gobernanza parte en Europa de presupuestos no cuestionados. Normalmente asume como presupuestos: la horizontalidad de las relaciones que encarnan las redes y la ausencia de conflicto en ellas. Estos presupuestos a su vez están fincados en otros que no se ponen en tela de discusión, tales como la paz social, un Estado fuerte e institucionalizado, o la presencia de un régimen democrático en sentido pleno (Vásquez 2010, p. 253).

Estas reformas, que implicaban la estructuración estatal de las redes mixtas entre lo público y lo privado, llegaron a los países en desarrollo como un dispositivo de participación que mejoraría la estatización de lo público, que optimizaría su funcionalidad, y que además sería un método efectivo que ampliaría la toma de decisiones dentro del ámbito público.

4.1. Las Reformas del Estado en América Latina

Durante la década de 1990 en Latinoamérica se produce el proceso de reestructuración del Estado con sus características de racionalización del gasto público, de descentralización administrativa y traslado de las responsabilidades de la educación hacia los niveles provinciales y municipales. En términos de Carnoy, esto se produce a tal punto que “los gobiernos fomentaron la educación privada como una forma de reducir el gasto público en educación” (Carnoy 2002, p. 4), Dado que la modernización de la educación, identificada con la privatización y la disminución del rol del Estado, ocupa un lugar central durante este período (Ball, S. 2002; Lingard, B., 2000; Miñana Blasco, C., 2003). Generando que

agencias como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) enfatizan en sus recomendaciones de política educativa participar de la nueva “economía del conocimiento” (Ozga et. al. 2006). La agenda del neoliberalismo procura construir una ideología cerrada, “una ideología que no remite exclusivamente a la economía sino a la representación global de una realidad que afirma, en sustancia, que el mercado es el que gobierna y el Gobierno quien administra lo que dicta el mercado” (Estefanía, 1998, p. 26).

Las promesas de cambio que surgieron a partir de las reformas de los años noventa, propuestas en consensos de élites, estaban encaminadas a consolidar sus emporios económicos, estructurar ese abismo entre ricos y pobres y desaparecer la política tradicional como práctica que velaba por el bienestar y las necesidades básicas de los nacionales. Eslava lo afirma contundentemente:

Los comienzos de los años noventa se caracterizaron por la promesa del libre comercio como la puerta hacia la opulencia sin precedentes. Se impone el modelo neoliberal caracterizado por el achicamiento del Estado, la privatización y los ajustes macroeconómicos; pero los finales de noventa dejaban como conclusión que la globalización sólo fue una fuente adicional de desigualdad que permitió la salida de capital desde los países pobres hacia los más ricos. La política de desarrollo trajo consigo una prosperidad falaz cuyo desenlace fue la destrucción de más puestos de trabajo de los creados y más fuga de capital con la quiebra que la afluencia de dinero inicial (Eslava 2012, p. 4,7).

De hecho, a pesar de que los ideales de la gobernanza propenden por la innovación, la inclusión y el orden institucional eficiente e importante para la construcción de capital social (Lowndes y Pratchett, 2008), Vásquez sostiene que la gobernanza tiene algunas debilidades que rayan con el elitismo y la exclusión; ella afirma que

“entre los problemas que pueden ser advertidos respecto de las redes de políticas públicas están los siguientes: las redes pueden concentrar el poder en camarillas excluyentes, privatizar la actuación pública y crear privilegios, o en otras palabras, pueden cooptar al gobierno y al Estado” (Vásquez 2010, p. 250).

En el entramado de redes y de responsabilidades, la gestión de lo público se desperdiga y se ve diseminada la rendición de cuentas. “Los miembros de una red, en su mayoría, no tienen origen en procesos de elección, lo cual cuestiona su legitimidad y la coherencia de las redes con los principios democráticos” (Vásquez 2010, p. 251). Los actores que activan las redes poco tienen que ver con los mecanismos de representación democrática, además la elección racional de sus intereses se ve favorecida por la informalidad y poco compromiso público de “los expertos”.

Entre los puntos que merecen especial cuidado está lo atinente a quiénes son los llamados a representar los intereses en juego en los espacios de gobernanza: ¿los expertos?, ¿los posibles afectados?, ¿o aquellos que actúan en defensa del interés público o colectivo? (Vásquez 2010, p. 251).

El fortalecimiento de las empresas transnacionales en la influencia dentro del Estado y los procesos de toma de decisiones, y de diseño de políticas públicas también ha posibilitado las sospechas respecto a las capacidades legales de los Estados ante la preminencia que representa “la horizontalidad” de las redes donde se favorece la transferencia de capital financiero y humano diluyendo así la idea de soberanía e implantando nuevas reglas de interacción empresa-Estado. “La gobernanza entonces contiene a la gobernabilidad, ya que la sociedad requiere una guía que encause sus intereses, por tanto, necesita un gobierno legitimado por la sociedad, pero que no esté por encima de ella” (Aguilar, 2010, p. 37). Como afirman Font y Blanco:

[...] la cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables (Font y Blanco 2001, p. 224).

En Colombia este ideal de horizontalidad es una propuesta que ha cosechado votos desde el siglo XIX. Vásquez es contundente acerca de lo que pasa en los países en vías de desarrollo cuando se aplica el modelo de la gobernanza:

En los países no pertenecientes al mundo desarrollado, signados con la desigualdad y/o la violencia (social y/o política), deficiencias significativas en la configuración de la democracia y de la ciudadanía, instituciones públicas débiles, e incluso, la presencia de órdenes alternos (paradójicamente también organizados en “redes”) que disputan la soberanía del Estado. Situaciones que revierten en que las relaciones políticas se desenvuelvan en términos de mayor grado de complejidad, desequilibrio entre actores, contradicción, desconfianza, escepticismo, o incluso temor (Vásquez 2010, p. 253).

Es innegable que la gobernanza es útil en Estados que han tenido históricamente un desarrollo conforme a los intereses colectivos y solidarios, en donde el Estado se construye entre iguales; pero también es evidente que algunos países en proceso de desarrollo al desear imitar las políticas de los países desarrollados, dan como resultado políticas elitistas y más dependencia de los países desarrollados, desequilibrio y neocolonialismo en la expresión más sistemática de la globalización. Acerca de la Globalización y el papel del Estado, Cerrillo opina lo siguiente:

La globalización no disminuye la importancia pero cambia el papel del Estado, que tiene que renunciar a ser; como ha señalado Dirk Messner (2002, p 35), el «solucionador omnipotente de todos los problemas», delegando «hacia arriba» (al nivel internacional, a organizaciones multilaterales y supranacionales), de modo que la arquitectura de la gobernabilidad global vaya asentándose sobre núcleos regionales eficientes; simultáneamente, los actores locales ganan significación dentro de la nación y los actores no estatales asumen funciones que hasta ahora se adjudicaban al Estado. Están surgiendo los contornos de una sociedad red en la que el Estado cumple funciones de articulación e integración hacia adentro y hacia afuera, y en la que también las instituciones no estatales y las empresas han de asumir responsabilidades por el desarrollo (Cerrillo, año, p. 148).

Y Cerrillo se pregunta entonces:

¿Cómo se puede relacionar el interés creciente por los modelos de gobernanza emergentes con la globalización? ¿Cuáles son los vínculos entre estos desarrollos político-económicos casi paralelos? En segundo lugar, ¿es la gobernanza tan sólo un intento desesperado del Estado de reafirmar sus escasas fuentes de control político o, a la inversa, pueden las nuevas formas de gobernanza ser consideradas como un conjunto de estrategias entre y dentro de los Estados para adaptarse a la globalización del capital privado? (Cerrillo, año, p. 45).

4.2. La gobernanza y los expertos

Podemos ver algunos referentes en donde se evidencian críticas con respecto a la aplicación de la gobernanza en Estados que son incapaces de fiscalizar sus redes y la gestión, de ello se deriva “la necesidad de preguntarse por los nuevos instrumentos o nuevas formas de intercambio que pueden desarrollarse entre el Estado y la sociedad para asegurar el control político y el apoyo social” (Pierre, 2000, p. 2). Dentro de la complejidad de la gobernanza y sus retículas de redes mixtas los que toman usualmente las decisiones en las políticas públicas son los expertos; Shapiro se pregunta “¿debe haber normas que mejoren la transparencia y la participación para estas redes y comunidades? ¿Debería haber normas para compensar las ventajas de que gozan los expertos y los entusiastas cuando la gobernanza sustituye al gobierno?” (Shapiro 2001, p. 376). Cerrillo Martínez, dentro del contexto de la gobernanza y del rol privado que establece ante el Estado, conteniéndolo como eje central, opina acerca del papel de los expertos:

Uno de los problemas de la gobernanza es que favorece a los expertos frente a los no expertos. En nuestro mundo postindustrial y tecnológico, en el que la gobernanza debe ocuparse de políticas muy complejas, las comunidades epistémicas y las redes están formadas por profesionales, especialistas y personas muy comprometidas. Por lo tanto, la gobernanza degenera en una microgestión burocrática generalizada. Un

gobierno de este tipo sería un anatema para los principios democráticos (Cerrillo 2005, p. 207).

Si el ideal de la gobernanza era la horizontalidad y la participación de todos, podemos ver que esta entrada de los actores privados y los hacedores de políticas públicas, sobre todo en países en desarrollo, desencadena el mismo problema que querían resolver: la burocracia, entendida como la mala administración del Estado y su poder de tramitología y exclusión.

Al pretender que este tipo de políticas solucione de manera efectiva anomalías complejas que no tienen una causa particular, a su vez, generan otras problemáticas. Hay que tener claro que la política debe ser integral y articulada con otras políticas para poder garantizar una atención global a la problemática y a sus consecuencias. Por lo tanto no habría puntos de encuentro entre las políticas que le permitan al ciudadano tener una atención integral y, por el contrario, empieza un laberinto burocrático que hace más crítica la situación de la persona y aleja la posibilidad de una solución a su problema (Arroyave, 2010 p. 108-109)

Algunas cuestiones tendrían que formularse respecto de la gobernanza: ¿cuáles son los fines a los que sirve la ampliación de la democracia que ella implica? Grupos de expertos como legisladores, analistas de políticas, administradores públicos, concedores de procesos, hacedores de políticas, en fin, son los que detentan el rol de los técnicos, entusiastas que entran en el intrincado mundo de lo público y en el quehacer de lo que otrora era sólo función del Estado; ¿no implica esto, en el fondo, un cambio en los fines y objetivos del Estado, que puede no hacerlo responsable del fin tradicional de prevalencia del interés público? Los expertos abren las puertas al sector privado para imponer sus intereses y su norte se orienta en una política económica determinada que persigue el objetivo de incorporar a las sociedades latinoamericanas en la economía global; los especialistas son duchos y versados en estructurar la dependencia del Estado al sector privado, de privatizar las empresas públicas disminuyendo los ingresos fiscales, este es el recuento económico y de un cúmulo de reformas dirigidas a insertar al continente latinoamericano en la economía global como ilustra el paradigma neoliberal. Como señalan Morrow y Torres,

[...] esta dependencia genera un tipo de planificación educativa más centrada en el marketing (estrategias para acceder a la financiación internacional) que en la racionalidad de la *public choice*. De este modo, los programas de ajuste estructural no sólo reducen la autonomía nacional para establecer las mejores estrategias de política pública, sino que imponen directa o indirectamente una determinada orientación política a las reformas” (Morrow y Torres 2000, p. 44).

Vásquez sospecha sobre los intereses individuales y poco colectivos de los agentes privados en lo público, y lo expresa de manera muy didáctica,

[...] si una de las claras características de la gobernanza es la activa participación de los agentes económicos privados, ¿qué es lo que hace suponer que siempre estarán comprometidos con el interés público y colectivo y no con el ánimo de lucro? (Vásquez 2010, p. 252).

Es ahí donde algunas personas se preguntan por la intencionalidad de los actores privados en las políticas públicas. La retórica de sus reformas y objetivos enmascara, según Bonal, un transcurso perverso de subdesarrollo:

Los programas de ajuste estructural producen por tanto un claro efecto perverso: diseñados teóricamente para contribuir al desarrollo económico de los países menos desarrollados e insertarlos en la economía global, su aplicación es la principal causa de la reproducción del subdesarrollo al generar un aumento de la deuda externa y severos recortes en los gastos sociales” (Bonal 2002, p. 7).

En conclusión, gracias a las promesas de movilidad social, eliminación de la pobreza y desarrollo, nos estamos mordiendo la cola y cada día desarrollamos más dependencia de los “hermanos mayores”; y mientras ellos avanzan a costa de nuestras deudas, nosotros seguimos tras la entelequia del desarrollo. Gentili da cuenta de esto:

Como ha sido destacado en algunos estudios, tal reducción ha estado directamente asociada a un aumento de las cantidades destinadas al pago de los intereses de la deuda externa de los países de la región. De esta forma es posible reconocer que el pago de los intereses de la deuda externa aumentó, el gasto público social disminuyó sensiblemente, y a pesar de todo, la propia deuda no paró de crecer (Gentili 1997, p. 123).

Para comprender el contexto explicativo de estos aspectos teóricos es necesario comprobar en el contexto empírico y observar que la realidad del objeto del análisis se ve reflejada en el marco de las políticas públicas educativas inscritas dentro del Plan de desarrollo Antioquia la más educada. Eso lo veremos en el próximo capítulo donde analizaremos algunos discursos en torno a la aprobación de las políticas públicas educativas en la Asamblea departamental de Antioquia y la relación de los actores privados en éstas.

CAPÍTULO 5. Políticas Públicas Educativas en Antioquia 2012-2015

En este capítulo aterrizamos en el contexto empírico del problema y analizamos algunos de los discursos pronunciados en la Asamblea Departamental de Antioquia. El trabajo presenta un devenir desde lo macro partiendo de la noción de estado y su relación con la globalización, la gobernanza y los organismos internacionales para finalizar en un contexto micro donde se exteriorizan las influencias de las empresas privadas en la aceptación, proyección, aprobación e implementación de las políticas públicas en Antioquia la más educada.

Según lo establecido en la Ley 115 de 1994, y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 67 y 68 de la Constitución Nacional, en Colombia la educación es un derecho y un servicio público, y puede ser ofrecida por el sector oficial o por particulares.

El Plan de Desarrollo “Antioquia la más educada” 2012-2015, plantea que la educación es su eje central. Este proyecto fue soportado en siete líneas. Particularmente en la Línea 2 de este Plan aparece la Educación como motor de transformación de Antioquia. “Antioquia la más Educada” no solo reconoce la educación como un derecho, sino que trabaja para garantizarlo a través de un servicio educativo público, pertinente y de calidad.

Para consolidar este proyecto se hicieron alianzas con actores y empresas privadas; por ende, las políticas públicas educativas en Antioquia existió y existe la participación de actores privados.

En entrevista con Felipe Gil, Secretario de Educación del periodo de gobierno de Sergio Fajardo 2012-2015, asegura sobre el proceso de las políticas públicas:

La política pública se presenta a partir de un primer documento que es el plan de gobierno que se presenta en campaña, ese plan se vuelve un eje orientador fundamental para estructurar un plan de desarrollo. Para escribir un plan de desarrollo se necesita un buen diagnóstico, un conocimiento muy profundo del territorio, y luego cuando vas a la discusión, bien sea a un Concejo, a una Asamblea Departamental, ahí hay un gran debate y se nutre el plan de desarrollo de distintas concepciones políticas y académicas del desarrollo y se consolida el plan de desarrollo; luego en la ejecución misma del plan se le plantea a la sociedad que algunos programas se pueden considerar como políticas públicas” (F. Gil, Comunicación personal, 14 de febrero de 2018).

Y Continúa el Doctor Felipe Gil,

Nosotros nunca trabajamos solos en las políticas públicas educativas, de la mano de los Diputados y la ayuda del sector privado que siempre nos acompañó, porque hay transparencia en el manejo de los recursos porque nosotros generamos una confianza para que el sector privado invierta recursos con nosotros (F. Gil, Comunicación personal, 14 de febrero de 2018).

Proantioquia, entidad privada sin ánimo de lucro intervino y colaboró en el diagnóstico, diseño e implementación de las políticas públicas educativas en el Plan de Desarrollo Antioquia la más Educada 2012-2015 bajo el gobierno de Sergio Fajardo Valderrama, tenía y aún tiene –esta fundación sigue interviniendo en las políticas públicas educativas del Departamento- dentro de sus objetivos y metas proyectadas en las políticas públicas educativas trabajar sobre los siguientes retos:

- “Superar la desigualdad en el acceso a las oportunidades de progreso. Es innegable la concentración del crecimiento económico y el buen nivel de la calidad de vida en Medellín y su Área Metropolitana frente al resto del Departamento. Esta situación, y las diferencias en las condiciones de acceso, cobertura y oferta de servicios sociales entre poblaciones rurales y urbanas, impiden el desarrollo sostenible y con equidad de la sociedad.
- Transformar variables estratégicas como la educación, la cual manifiesta aún atrasos inaceptables en calidad, cobertura y atención a la primera infancia.
- Potenciar la capacidad de aprendizaje de todos los ciudadanos para aumentar la producción de riqueza de manera sostenida y sostenible, con base en la inversión empresarial y en el incremento de la productividad.
- Generar riqueza social sobre la base de la innovación, el desarrollo tecnológico, el empleo y la formación de emprendedores con responsabilidad social, y visión internacional y de largo plazo.
- Fortalecer los buenos gobiernos como elemento clave de la gestión pública, con eficiencia, efectividad, transparencia, liderazgo social y generación de confianza ciudadana.
- Desarrollar políticas sostenibles y eficaces de reincorporación a la vida civil de los alzados en armas y de atención adecuada de la población desplazada.
- Promover el control social como mecanismo ciudadano fundamental para incidir en las políticas públicas y el acceso a información objetiva, pertinente y confiable.
- Propiciar alianzas público – privadas que permitan atender oportunamente las necesidades estratégicas de la región”.⁷

Fajardo en su rendición de cuentas ante la Asamblea Departamental de Antioquia enfatiza en el tema de la igualdad así:

La educación privada tiene unas condiciones especiales y la educación pública es de una calidad inferior, pero nosotros el primer problema que queremos resolver son las desigualdades sociales, si la calidad en la educación no es la misma para cada niño, niña,

⁷ <http://proantioquia.org.co/web/index.php/quienes-somos/principales-retos>

joven de Antioquia, tenga la certeza que profundizamos más las desigualdades sociales” (Fajardo 2013, p. 59)⁸.

La educación es un derecho que se le debe brindar a los estudiantes para que tengan las mismas oportunidades en el futuro, pero en Antioquia la brecha entre los colegios públicos y privados es cada día más grande, y el derecho a la educación lo brindan los padres que tienen la oportunidad de invertir en un buen colegio.

El destino de las personas está influenciado de manera importante por lo que sus padres alcanzaron y la educación ofrecida en el país actualmente no permite a cada individuo labrar su propio destino y subir en la escala social (García, Maldonado y Rodríguez 2014, p. 5).

El departamento y sus políticas públicas educativas se posicionaron, gracias al discurso educativo y sus objetivos bien delimitados y esperanzadores, como una región abanderada del proceso de calidad de la educación pública, es más, su eslogan era “Antioquia la más educada”. El diputado Jorge Alberto Gómez Gallego fue enfático y profético en la sesión de la Asamblea Departamental de Antioquia del 2 de septiembre de 2014:

- “Yo simplemente Sr. Presidente de la Asamblea de Diputados quiero dejar constancia de por qué voté negativamente en la Comisión y por qué votaré negativamente en esta Plenaria.

Yo tengo el criterio, sustentado en la Constitución y la ley, que el Plan de Desarrollo de un gobierno es para un gobierno; un Plan de Desarrollo no puede convertirse en la carta de navegación de los demás gobiernos y lo que se está haciendo en esta ordenanza es convertir en carta de navegación que el Plan de desarrollo que el Dr. Fajardo adoptó, y que yo sigo convencido que es una política pública destinada a montar una infraestructura que le permita hacer su campaña electoral en el 2018” (Gómez 2014)⁹.

El Diputado Jorge Alberto Gómez Gallego fue el único que votó en contra de la aprobación de la política educativa de los parques educativos y de varias propuestas del Gobernador Fajardo en torno a la educación, porque además de que creía que la educación era su bandera de campaña para la Presidencia de la República, también consideraba que las políticas públicas eran diseñadas e implementadas en beneficio de algunas empresas privadas del departamento. Miremos la ponencia del Diputado Gómez del 26 de agosto de 2014.

“Gracias Sr. Presidente; buenos días para todos los presentes. Yo le expresé al ponente, al Dr. Jorge Iván, aunque no estuve presente en la reunión que supongo hicieron el viernes, mi voto negativo porque tengo unas dudas muy grandes sobre algunos aspectos sino que quiero insistir en un tema que aquí vuelve a aparecer de manera reiterada que

⁸ Sesión extraordinaria Acta No. 4, febrero 7 de 2013 p 59. Asamblea Departamental de Antioquia.

⁹ Acta No. 8, Septiembre 2 de 2014. Asamblea Departamental de Antioquia.

me parece a mi supremamente inconveniente, y es la inclusión del sector privado en el diseño y en la dirección de la política educativa de Antioquia.

En primer lugar, creo que esta es una ordenanza que no debería ser aprobada a "pupitrazo" y con la velocidad con que la presentaron, a la velocidad de la luz; no ha tenido mayor debate en la comisión y este tipo de políticas públicas deberían tener un debate mucho más amplio con la ciudadanía, aquí no conocemos la voz de la academia, de los expertos en los temas de educación y de este caso específico de acceso de la educación básica y a la educación superior, el paso de esa escala, ni conocemos el concepto de los maestros, los organizados y los no organizados, incluso, el concepto de los estudiantes y los padres de familia tampoco lo conocemos. Y uno mira el texto de la ordenanza y es una enorme palabrería sobre la calidad y la importancia de la educación, además, con expresiones desafortunadas e inexactas como que la educación es el principal motor de desarrollo, cosa que no es cierta; la educación puede ser un motor y una herramienta para la equidad y el ascenso en la escala social pero de desarrollo poco; por más educación que usted ponga si las políticas económicas van en contravía del desarrollo económico del País, ahí puede llorar, como dicen los jóvenes ahora" (Acta No.5, agosto 26 de 2014, p. 5).

Y posteriormente, en la misma ponencia, el diputado Gómez afirmaba sobre las redes mixtas y una corporación que maneja el sindicato antioqueño, posiblemente Proantioquia:

"el proyecto de ordenanza no dice cuáles son las instituciones habilitadas, y supongo que habilitadas son las que habiliten esa corporación que ustedes aquí trajeron y que aprobó la Asamblea en mal momento, una corporación de naturaleza mixta que es prácticamente la que va a manejar la política pública de acceso a la educación superior; esa corporación donde va a estar el Sr. Bojanini y el Sr. Nicanor" (Acta No.5, agosto 26 de 2014, p. 6).

Sergio Fajardo en la rendición de cuentas de su administración departamental deja muy clara la relación de su gobierno con los organismos multilaterales, afirma lo siguiente:

"Nos hemos organizado y hemos trabajado con organismos multilaterales, Banco Mundial por ejemplo, la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín y el Área Metropolitana, con quienes estamos articulados; se convierte en un mecanismo para relacionarnos con el mundo, para gestionar la cooperación internacional; fundaciones, empresas, ONG's, por todos lados estamos en cada tema y eso es parte de nuestra forma de gobernar, para cada tema buscamos a quiénes en nuestro territorio tienen la riqueza para que multipliquemos riquezas y nos juntemos con el liderazgo de este plan de desarrollo que nosotros tenemos" (Acta No. 4, febrero 7 de 2013, p. 23).

La Ordenanza 01 aprobada en la Asamblea departamental de Antioquia el 21 de febrero de 2013 da cuenta de la participación del sector empresarial en las políticas públicas Educativas:

La Asamblea Departamental de Antioquia ordena en el Artículo 1 de la ordenanza 01 de 2013 que:

"Autorízase al Gobernador de Antioquia para que conjuntamente con el Alcalde de Medellín, y otras entidades públicas o privadas participe en la constitución de una entidad

mixta sin ánimo de lucro, en los términos del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, para la gerencia de la política de acceso a la educación de los estudiantes de escasos recursos económicos que ingresan a los programas de las Instituciones Educativas en el Departamento de Antioquia, en consecuencia con lo que al respecto decidan los planes de desarrollo departamental y municipales”(Ordenanza No. 1, Febrero 2013 Asamblea Departamental de Antioquia).

Es evidente que los debates y las acciones que tienen lugar en la Asamblea de diputados del departamento, hablando en este caso del Plan de Desarrollo “Antioquia la más educada 2012-2015”, son negociaciones en donde intervienen, presionan, gestionan e interceden diversos actores. Para el caso de la educación, por ejemplo, la política pública debe considerar las disposiciones de los organismos de crédito externos e internos, los pactos o declaraciones suscritos ante la comunidad internacional, la propuesta gubernamental, los requerimientos de grupos gremiales y sindicales, por ejemplo, FECODE(Herrera e Infante, 2004, p. 77).

Según la entrevista realizada al Secretario de Educación del periodo de “Antioquia la más educada 2012-2015”, Felipe Gil, el Banco Mundial generó empréstitos para la educación en Antioquia durante el periodo citado.

El Estado y sus instituciones exteriorizan la falta de presupuesto, entonces los agentes privados proponen e invierten capital para lograr con la educación sus objetivos. Los gobiernos se ven limitados por las políticas neoliberales que mercantilizan la educación y la cosifican a favor de sus principios económicos. Los Estados maniatados, sin autonomía, endeudados históricamente y con poca posibilidad de invertir le abren las puertas a los organismos multilaterales. Bonal señala que “el uso de los préstamos condicionados como mecanismo de financiamiento de la educación supone la introducción de una forma de gobernabilidad que supera el espacio del Estado-nación y otorga a una institución supranacional capacidad de gobierno sin gobierno” (Bonol 2002, p 4).

En el caso educativo pareciese que lo relevante fuera cumplir con los compromisos políticos adquiridos en campaña, o estimular desde el comercio y los actores privados de las empresas una educación instrumental que seduce con sus objetivos, pero que sobre la superficie real del contexto educativo, estos planes podrían soportar algunas críticas con respecto a la consecución de sus fines. Es más, Arroyave Alzate se pregunta:

¿Han sido las políticas públicas un instrumento efectivo para la resolución de anomalías y problemáticas de las comunidades, gremios y otros grupos de interés? O por el contrario, ¿han sido un elemento de legitimación electoral de la administración, con un bajo impacto en el sistema político? (Arroyave Alzate 2010, p. 95).

En palabras de Cajiao “todo esto genera un modelo de desarrollo de las políticas como resultado de una concertación privada entre grupos de interés y el Estado, en el que la opinión ciudadana no cuenta” (2004, p. 38). Además de esto una de las promesas electorales que más gana votos tienen que ver con la educación y la seguridad; y si las empresas privadas apoyan estas buenas causas para solucionar el problema de la miseria y de la pobreza, mucho mejor: ganan estatus social tanto los políticos como las empresas. Delval sostiene que los “políticos de todos los colores y tendencias suelen afirmar con gran frecuencia que mejorar la educación es una de sus prioridades” (Delval 2006, p. 23), por lo que al emprender Reformas Educativas los políticos y los agentes plantean la necesidad de mejorar la calidad de la educación, de formar individuos competentes para integrarse adecuadamente a las demandas de la sociedad, además de proyectar en la educación el germen que fomente el respeto por los valores sociales, rescatando entre los estudiantes la formación para la ciudadanía. Esto obviamente consigue una gran cantidad de votos y abona el terreno para la democracia representativa que tenemos y que se caracteriza por la demagogia y el clientelismo. La democracia que representa al pueblo cuando adquiere el poder raras veces se acuerda de él, o en su defecto permite que las políticas públicas sean diseñadas por agentes externos al problema. De ahí que Arroyave afirme en su artículo lo siguiente:

Las políticas que tienen su origen en el Concejo, la Asamblea y el Congreso, son políticas que generalmente no vinculan a la población. En este caso se está ante la delegación de la función pública en centros de consultoría y grupos de contratistas (universidades, ONG, consultores privados y empresas, entre otras), que se adjudican la función de construir e implementar las políticas, programas, planes y proyectos que pretenden responder a las falencias sociales o a las promesas realizadas por el Gobierno en épocas de campaña electoral. En estos casos la participación ciudadana es mínima o en algunos momentos inexistente y el impacto en los problemas no resulta significativo. Es este conjunto de debilidades las que someten a un problema de legitimidad a las políticas públicas, consecuencia de la incapacidad del Estado de convertirlas en un instrumento efectivo, incluyente y empoderador (Arroyave 2011, p. 101).

Y continua Arroyave recalando sobre la importancia de utilizar integralmente las políticas públicas en nombre de la estabilización social de los ciudadanos y no en nombre de un proyecto de campaña que se puede quedar en redes de burocracia sin atacar realmente el problema. Arroyave sostiene entonces

Al pretender que este tipo de políticas solucione de manera efectiva anomalías complejas que no tienen una causa particular, a su vez, generan otras problemáticas. Hay que tener claro que la política debe ser integral y articulada con otras políticas para poder garantizar una atención global a la problemática y a sus consecuencias. Por lo tanto no habría puntos de encuentro entre las políticas que le permitan al ciudadano tener una

atención integral y, por el contrario, empieza un laberinto burocrático que hace más crítica la situación de la persona y aleja la posibilidad de una solución a su problema (Arroyave, 2010 p. 108-109).

En Antioquia, por ejemplo, las políticas públicas educativas son diseñadas bajo una visión instrumental; sus objetivos intervienen en la forma y en la infraestructura y no en el corazón de la educación.

El instrumentalismo se expresa en la subordinación de la política social a la dinámica más amplia de la lógica económica, teniendo como objetivo central el tratar de dar apoyo, respaldo y legitimidad a los programas de ajuste” (Gentili 1997, p. 120),

En palabras de la Ministra de Educación:

Es fundamental para el país generar espacios de trabajo en alianza con el sector privado, para revisar los avances y retos de la educación y discutir las acciones que debemos emprender conjuntamente, para hacer de la educación el factor que permita cerrar las brechas de inequidad, brindar mayores oportunidades a todos los colombianos y aportar al desarrollo económico y social de Colombia. (Campo S. Comité 20/20 para el desarrollo de la educación).

El proceso de aprendizaje y sus valores intrínsecos no deben depender de las políticas determinadas por un sistema político-económico que posiblemente prefiere producir consumidores y mano de obra que estudiantes críticos formados en ciudadanía y conciencia social, capacitados en competencias que les permitan salir de la miseria y la pobreza, como dice en los objetivos y las metas trazadas por Proantioquia. El cuestionamiento entonces sería si realmente se entra en correspondencia entre las necesidades de los ciudadanos y los intereses de los actores privados.

Las políticas públicas obedecen hoy a una nueva lógica derivada de la soberanía popular y de la democracia participativa, a la autonomía de las entidades territoriales, a la descentralización de la función pública y a la transferencia a entidades privadas de servicios como la educación o la salud (Arroyave 2011, p. 105).

Se trata, en definitiva, de transferir la educación de la esfera de la política a la esfera del mercado, negando su condición (real o hipotética) de derecho social y transformándola en una posibilidad de consumo individual, variable según el mérito y la capacidad de los consumidores (Gentili 1997, p. 108).

El argumento de Hayek y Friedman, por el contrario, esgrime que el intento de usar las políticas públicas para promover el “interés público” era un error, puesto que, como los economistas del siglo XIX habían demostrado, el interés público sólo debía fomentarse dando libertad a los intereses de los actores privados. La respuesta consistía en contraer el sector

público y expandir el uso del mecanismo del mercado para que funcionara de manera consistente con los principios del sector privado y su modelo de gestión (Parsons, 2013, p. 40).

Es evidente que aspectos como la adquisición de conocimiento en cuanto valor en sí mismo, el carácter crítico y la reflexión no son tenidos en cuenta dentro de los propósitos de la política educativa, puesto que de lo que se trata es de la utilidad, de la gestión y de la eficacia del conocimiento y de la gestión en sí (Villamil, 2010, p. 43).

Entonces las reformas educativas a niveles nacionales y sub-nacionales son a la vez una respuesta y un medio a través del cual la globalización impacta en lo social. En los últimos años, tanto los países centrales como los periféricos han tendido a aceptar una “nueva ortodoxia” de políticas educativas (Ball, 1998).

Es por esto que dentro de las lecturas hechas se encuentran pocos analistas de políticas públicas educativas en Antioquia que se preocupen por los valores de la educación y de la brecha entre la educación pública y la privada, que día a día continúa acrecentando la brecha entre ricos y pobres. El analista y proponente de políticas públicas es alguien implicado en el mejoramiento integral de la educación, que está empeñado en contrarrestar el amenazante poder de oligarcas y burócratas (Losada, 2003). Por consiguiente, la finalidad de la profesión de las políticas públicas no es politizar el control, sino fomentar las condiciones para la libertad (Torgenson, 1996).

Dada esta claridad del carácter social y transformador de la educación y su determinación en el desarrollo del departamento, se hace menester que la planeación, reglamentación, lineamientos y reformas educativas sean tenidas en cuenta en las políticas públicas, para que éstas contribuyan a la formación de sujetos responsables y transformadores de la crisis social y económica que vive el departamento. Sin embargo, las reformas económicas, que fueron diseñadas para atacar de raíz el problema de calidad y mala gestión que se le estaba dando a las políticas públicas, pretenden crear programas de estabilización en las políticas públicas en donde se reconoce una notable homogeneidad en el producto que desean promover.

Una retórica y un núcleo de propuestas comunes orienta las políticas de ajuste implementadas en la esfera educacional, lo cual no expresa otra cosa que la particularidad que asume el Consenso de Washington en un área prioritaria de la reforma social impulsada por el neoliberalismo. De hecho, podemos decir que este conjunto de discursos, ideas y propuestas sintetiza lo que podría ser definida como la reforma neoliberal de pensar y diseñar la reforma educativa en la América Latina de los años 90 (Gentili 1997, p. 105).

Entonces se abren paso las inquietudes precisamente en los escenarios educativos que indagan por el origen de estas reglamentaciones, del porqué de la estandarización en las directrices del estado sobre la formación de los estudiantes por fuera de sus contextos reales, de la integración de las pequeñas escuelas y liceos a grandes colegios; se cuestionan sobre el valor de la educación, sobre cuál es el perfil de estudiante que desde allí se pretende formar y qué intencionalidad política subyace en relación con el tipo de sujeto que se configura desde esta formación avalada por las políticas públicas educativas en el departamento de Antioquia. Gentili aporta argumentos en este sentido:

Tal regularidad se verifica en la expansión de un mismo núcleo de diagnósticos, propuestas y argumentos “oficiales” acerca de la crisis educativa y sus supuestas salidas, así como en la circulación y el impacto (directo e indirecto) que los documentos y “recomendaciones” del Banco Mundial y del FMI tienen en la definición de las políticas públicas educativas (Gentili 1997, p. 104).

Es por esto que en los contextos alrededor de las escuelas en el departamento antioqueño se ha generalizado el discurso sobre la importancia de los planes de desarrollo, los planes decenales, las políticas públicas educativas, las reformas educativas en competencias y las capacitaciones encaminadas a fortalecer la formación docente y el entorno educativo.

Y es que desde los Planes de desarrollo gubernamentales se cristaliza el futuro socio-político y económico del departamento, y se determinan las inversiones en educación y sus políticas públicas. Las políticas públicas suelen definir unos medios para alcanzar unos fines. Esas metas deben mitigar vacíos sociales y resolver los impedimentos que tienen las personas para crecer dentro de un marco común de oportunidades. Las políticas públicas pueden ser entendidas como una “serie de decisiones o acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats y Knoepfel, 2008, p. 38). El “juego” de tales actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos (dinero, tiempo, consenso, organización, derecho, infraestructura, información, personal, fuerza, apoyo político) que logran explotar para defender sus posiciones, así como de las reglas institucionales que dan marco a la política (Knoepfel, Larrue, Varone y Dieck 2007, p. 10).

Para esto el Estado define presupuestos y le brinda cierta autonomía a las decisiones de los departamentos y municipios para la solución de los problemas colectivos. En efecto, en el Plan Decenal de la Educación nacional se propende por ello

El Estado colombiano, a través de políticas públicas sostenidas, garantizará la asignación, inversión y gestión de los recursos adecuados, suficientes y progresivos para la educación, y fortalecerá la descentralización, la autonomía de las regiones y la gestión educativa con criterios de eficacia, eficiencia, transparencia, calidad y bien común (PDNE 2006-2016).

La educación pública, a pesar de las grandes inversiones y de las políticas públicas sigue siendo la materia prima de la mano de obra del mundo globalizado, donde la inversión no toca el fondo del asunto; ni nunca lo ha tocado. En los términos del mercado de trabajo, los gobiernos están simultáneamente bajo presión para atraer capital extranjero, y esto significa proporcionar un eficiente suministro de mano de obra calificada. Esto se traduce en una presión para aumentar el nivel medio de educación de la fuerza laboral (Carnoy y Rothen, 2002, p. 5). Según Torres

La globalización neoliberal ha tenido impacto en tres aspectos de la educación latinoamericana: A nivel de la economía política del financiamiento educativo, promoviendo formas de privatización, financiamiento a la demanda y escuelas autogestionadas (siguiendo en muchos casos el modelo chileno desarrollado en el gobierno de Pinochet); en términos de las vinculaciones entre educación y trabajo, las cuales se complejizan por las transformaciones de los mercados de trabajo y por las posibilidades de movilidad del capital; y mediante la creación de un movimiento pro estándares de excelencia académica internacional, “usado más como instrumento de control político que como herramienta de mejoramiento educativo (Torres, 2007, p. 12).

En el caso del Municipio de Medellín podemos observar la aceptación de estas políticas internacionales que modernizan sus prácticas.

El municipio de Medellín a lo largo de la década del noventa, al igual que muchos escenarios locales en América Latina, fue receptivo al modelo de gestión político administrativa de una noción de buen gobierno y con el que, además, se intentaba oxigenar y acreditar unas nuevas prácticas que permitieran reinventar las formas de gobierno y la política (Cano 2011, p 133).

El BM pretende que el Estado –para el BM se trata del gobierno central– no sea “el único responsable de impartir la educación”. Según su perspectiva, actual, la educación debe estar también en manos de los gobiernos locales, la comunidad, las familias, los individuos y el sector privado (Banco Mundial, 2004, p. 32).

En la agenda de las políticas públicas de Antioquia se establece una intervención de actores privados, incluidas multinacionales mineras y otras empresas privadas. De ahí que un problema se hace público a través de la visibilización que le dan aquellas personas o

grupos con mayor capacidad de persuasión, negociación dentro de la comunidad, que además de ser capaces de visibilizarlo a través de los medios de comunicación, tengan el interés de posicionarlo y presentarlo en un lenguaje comprensible para los grupos políticos (Cf. Lenoir, 1989, pp. 78-79; citado por Roth, 2006, p 58-59). Por ejemplo en las propuestas para plantear las políticas públicas del Plan de desarrollo “Antioquia la más educada” se tienen en cuenta lineamientos del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y están implicadas y comprometidas empresas privadas encabezadas por Proantioquia y la Fundación de Empresarios por la educación. Al respecto El Banco Interamericano de Desarrollo (Bid) (2005) señala que

[...] las prácticas voluntarias de las empresas, pueden suplir las carencias de regulaciones y ordenanzas existentes, los retrasos de algunos países en la adopción de normas establecidas a nivel internacional, la falta de incentivos y las presiones del resto de grupos de interés”.

Se pueden observar en la educación pública y en las políticas públicas educativas en el departamento de Antioquia diversos impedimentos en donde se puede vislumbrar claramente la ausencia del Estado. A pesar de que el nivel de escolaridad ha subido se presentan un sinnúmero de inconvenientes en torno a la asistencia de los niños a los centros educativos ya sea por falta de dinero, alimentación, enfermedades o por conflictos en los sectores donde se ubica el colegio. Además, los pequeños pueden abandonar el colegio para buscar un trabajo informal y colaborar económicamente en su casa. Los niños que nacen en hogares en condiciones socioeconómicas desfavorables (pobreza o baja educación de los padres) tienen una desventaja sustancial en cuanto a su desarrollo cognitivo en contraste con los que nacen en contextos con mayores ventajas en términos económicos y de la educación de los padres (Bernal, 2011 y Paxson y Schady, 2005). La privatización, dinámica propia de las políticas de la globalización es otro fenómeno que le resta calidad a la educación pública, y se dificulta el cumplimiento del derecho a la educación de calidad porque parece que esto se tradujera en la frase: “el que quiera calidad en la educación que pague un colegio privado, que pague un colegio bueno”. La mayoría de las familias destinan parte de sus recursos, por modestos que sean, para que sus hijos desarrollen capacidades que les permitan ser libres y vivir bien; esperan que las escuelas les ayuden en esta tarea. Quienes tienen más ventaja en la estructura social buscan pasar esta ventaja a sus hijas e hijos; quienes tienen menos ventaja buscan una mejora en las oportunidades de sus hijas e hijos. Katarina Tomasevski afirma

que en este estado de cosas la educación “constituye un servicio regulado por el derecho comercial, no por el derecho público de los derechos humanos. El acceso a la educación reflejará entonces el poder adquisitivo de los individuos, no sus derechos” (Tomasevski 2004, p. 348).

Rubiana_Aldana y Beltrán Jiménez afirman lo siguiente:

El acceso a la educación, si ha de servir como indicador de la garantía plena de derechos, enfrenta un obstáculo que deslegitima su carácter de servicio. Esto, a su vez, nos permite afirmar que, si la educación es un servicio ofrecido por privados, no hay garantía de acceso a poblaciones que tengan bajo poder adquisitivo (Rubiano-Aldana; Beltrán Jimenez 2016, p. 170).

La reforma administrativa propuesta por el neoliberalismo se orienta a dismantelar la educación pública, a transferirla a la esfera de la competencia privada. Reducida a su condición de mercancía, la educación sólo debe ser protegida no por supuestos derechos “sociales”, sino por los derechos que asisten el uso y disposición de la propiedad privada por parte de sus legítimos propietarios. (Gentili 1997, p. 108)

Hace casi doscientos años, en 1826, Juan García del Río planteaba en los albores del proyecto de República de Colombia lo siguiente:

[...] no confundir la educación científica y la popular; el cultivo de las clases elevadas de la sociedad no es un cultivo que conviene a la plebe. La educación del pueblo debe consistir en la buena moral y las artes prácticas. Las grandes teorías filosóficas y religiosas son inútiles e inaccesibles al pueblo, el cual teniendo las ideas y virtudes indispensables al género de sus trabajos y a la felicidad de su vida, en bastando sus luces a sus capacidades, debe estar satisfecho. Las clases elevadas, por el contrario, deben entrar en el secreto de las ciencias de que han de hacer aplicación para el interés del Estado, y conservar su depósito” (García del Río 1829, p. 27-28).

Las cosas no han cambiado mucho, actualmente el sistema educativo reproduce de manera espontánea la fragmentación social, produciendo un modelo de educación pública a cargo del Estado para los más pobres y para las comunidades más aisladas, mientras que prolifera un sistema paralelo de educación privada que aún hoy representa un porcentaje muy elevado de la matrícula, sobre todo en las capitales donde se concentran los polos de desarrollo. Para la población con mayores recursos se establece como pauta el bachillerato clásico conducente a la universidad, en tanto la educación técnica, que prepara para el mercado laboral, se identifica con una educación para jóvenes de bajos recursos que es muy probable que no lleguen a tener la oportunidad de cursar niveles avanzados de formación profesional. (Cajiao 2004, p. 37).

De ahí que Dieterich diga que

uno de los principales argumentos es que desde la década de 1980 la reforma educativa en la región ha estado orientada a “crear al trabajador adaptable que [...] encaje en cualquier ‘enchufe’ empresarial regional, sin causar problemas en la generación de ganancias (Dieterich 1996, p. 132).

Y Maués argumenta acerca de la relación de las reformas económicas con las reformas educativas, sostiene lo siguiente

las reformas educativas, a partir de finales de la década de 1980, partirán de dos principios: Los cambios económicos impuestos por la globalización, exigiendo mayor eficiencia y productividad de los trabajadores, a fin de que ellos se adapten más fácilmente a las exigencias del mercado (Maués, 2003, p. 94).

En Colombia, los niveles de crecimiento de la economía en los últimos años no han propiciado disminución de la pobreza, como tampoco han contribuido en la generación de resultados que propicien la disminución de los altos índices de inequidad. Estas reformas económicas en pos de hacer de la educación un medio para alcanzar movilidad social y dignidad crearon más desequilibrios en los ideales iniciales del derecho a la educación, nublando propósitos como buscar y proveer una educación gratuita de calidad. Stiglitz, nobel de economía, sostiene que las políticas neoliberales, preocupadas sólo en mantener sus principios económicos, no serían por añadidura una ayuda para la inversión social y la mitigación de la pobreza. El nobel afirmaba que:

En lo que respecta a la pobreza, las políticas de la globalización se basaron en las antiguas teorías de la filtración o goteo (*trickle-down*): las políticas económicas no estaban específicamente diseñadas para combatir el problema de la pobreza; lo que se presumía era que los prometidos beneficios del crecimiento llegarían de algún modo a los pobres -aunque para entonces ya estaba ampliamente demostrado que una marea que sube no eleva necesariamente todos los botes. Yo me atrevería a afirmar que no se pusieron todas las cartas sobre la mesa; las políticas llevaron a más inestabilidad y más pobreza, lo que era previsible” (Stiglitz 2003, p. 11).

Y recalca Stiglitz, “que el fomento de la equidad y la lucha contra la pobreza deben empezar con programas educativos y de salud para los niños, pero deben continuar a lo largo de toda la vida” (Stiglitz 2003, p. 34).

Ocampo también da cuenta de esto y escribe que las "políticas públicas" deben ser entendidas como toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales y ahora privadas (Ocampo 2001, p. 9). Es notoria la intermediación de las políticas y directrices internacionales consensuadas en el Consenso de Washington en donde la sociedad civil no participa en las decisiones que los afectan.

Es posible defender la tesis de que existe también un consenso de Washington en el campo de las políticas educativas. Esto puede permitirnos reconocer el aspecto articulado a través del cual se vehicula el proyecto neoliberal como construcción hegemónica; revalorizando, al mismo tiempo, el papel activo que ha tenido la construcción de un nuevo sentido común tecnocrático en la orientación de las políticas gubernamentales implementadas en América Latina. El llamado Consenso de Washington resume ambas dimensiones: da cuenta del programa de reformas institucionales llevado a cabo (en nuestro caso específico, la reforma educativa) y, al mismo tiempo, de la retórica desplegada por los gobiernos que las impulsan y pretenden legitimarlas (Gentili 1997, p. 103-104).

Es importante reflexionar acerca de las problemáticas y los dispositivos que generan las divisiones marcadas entre estratos sociales que siguen consolidando países desiguales donde la élite es la que más oportunidades va a tener. Los actores privados diseñan e implementan las políticas públicas educativas motivados por directrices propias de la globalización y de las organizaciones multilaterales; interfiriendo con su ideología del mercado sobre las políticas públicas educativas, permitiendo moldear un producto, un ciudadano de a pie sin espíritu crítico, resignado a ser mano de obra barata.

La mayoría de los países de América Latina han llegado al punto de “despegue” hacia el desarrollo económico y el consumo competitivo y, por lo tanto hacia la pobreza modernizada: sus ciudadanos aprenden a pensar como ricos y vivir como pobres (Illich 1985, p. 18).

A diferencia de lo que el neoliberalismo denuncia, persisten todavía enormes problemas de “cantidad” en el sistema: no sólo la universalización de la escuela ha sido mucho más una promesa que una realidad en gran parte de los países de la región, sino que el aumento de los índices de exclusión demuestra que lejos de ampliarse el acceso a las escuelas de calidad se ha reducido como posibilidad real para un importante sector de la población. Sociedades dualizadas y marcadas por la miseria y la discriminación no pueden sino contar con sistemas educativos dualizados, miserables y discriminadores (Gentili 1997, p. 125)

Sin embargo, sería proactivo, propositivo pensar para finalizar esta investigación en las palabras de Ranciere que no dejan morir los ideales sociales de la democracia, en donde no existan sociedades dualizadas por el elitismo:

La democracia [o la política] no es ni esa forma de gobierno que permite a la oligarquía reinar en nombre del pueblo, ni esa forma de sociedad regida por el poder de la mercancía. Es la acción que sin cesar arranca a los gobiernos oligárquicos el monopolio de la vida pública, y a la riqueza, la omnipotencia sobre las vidas. Es la potencia que debe batirse, hoy más que nunca, contra la confusión de estos poderes en una sola y misma ley de dominación. [...] La democracia está tan desnuda en su relación con el poder de la riqueza como con el poder de la filiación, que hoy viene a secundarlo o a desafiarlo. No se funda en ninguna naturaleza de las cosas ni está garantizado por ninguna forma institucional. No la acarrea ninguna necesidad histórica y ella misma no es vehículo de ninguna. Solo se confía en la constancia de sus propios actos. Hay

motivos para que la cosa dé miedo, y por lo tanto odio, en quienes están habituados a ejercer el magisterio del pensamiento. Pero en los que saben compartir con cualquiera el poder igual de la inteligencia puede suscitar, a la inversa, coraje y, por lo tanto, alegría (Rancière 2016, p. 136-138).

CONCLUSIONES

Dentro de la información generada y recogida a lo largo de la investigación se puede concluir que:

- Las políticas públicas deben considerar necesidades ciudadanas básicas como la vivienda, la salud, la justicia, la educación, y velar por la optimización de estos servicios en nombre del bienestar colectivo. Este enfoque social no se pierde de vista en los discursos y objetivos de los diferentes actores, entre estos las empresas privadas, pero los resultados son diferentes según las políticas, los intereses, las directrices internacionales. Decir que un actor que define las políticas públicas es público o privado, es tan paradójico como hablar de la política pública o la política privada, pues la política pertenece al ámbito de lo público; no obstante, los actores ya están enfocados en una línea, están subjetivados por ideas políticas y económicas. Los intereses de los actores pueden estar motivados por ideas colectivas o privadas. Algunos actores están inclinados por principios económicos, y tratan de suscitar, sugerir e implementar los principios y las directrices de sus empresas u organizaciones multilaterales en las maneras de hacer política.
- La imagen del orden que se construye a través de lo estatal es una imagen en disputa, en donde algunos grupos pretenden hacerse legibles o ilegibles, y donde los grupos, colectividades o actores con iniciativas públicas o privadas entran en la arena de las políticas públicas.

- El concepto de Estado, dentro del contexto de las políticas públicas educativas de “Antioquia la más educada” no es esa noción ideal construida por Hobbes, pensada a partir del manejo óptimo de la cosa pública, fundada a partir de la suma de voluntades individuales libres que deciden actuar para adquirir ventajas comunes, sino más bien la suma de intenciones públicas y privadas con intereses colectivos muy bien estructurados en objetivos institucionales pero dispares en sus intenciones.
- Se considera que los estados nacionales, sin renunciar totalmente a sus obligaciones y potestades, y vehiculando diferentes respuestas frente a la reforma del sistema mundial, se ven crecientemente forzados a aceptar instancias internacionales que los limitan.
- El Estado y sus políticas se han ajustado en los últimos años a los procedimientos y a las evaluaciones que la economía le hace al sector público. Las necesidades de la economía, en concreto del sistema neoliberal y de la globalización exigieron ajustes e innovaciones que les abrieran las puertas de sus agendas a los diferentes agentes privados supeditados a los principios preponderantes de la economía.
- A partir de las deudas que adquirieron los países en desarrollo para reformar sus sistemas administrativos y tecnificar su burocracia, los organismos multilaterales transforman los países para que sean parte del andamiaje de la globalización, en donde normalmente se presentan “imperfecciones del mercado” y unos son más ricos y otros menos favorecidos.
- Las instituciones multilaterales como el BM o el FMI han ejercido una presión directa sobre la apertura económica y la modernización de los países en desarrollo en cuanto a sus políticas económicas.
- Con la llegada de la globalización el Estado delega su espíritu público, político y social, quedando supeditado a ideas de diversos actores privados en donde deben primar las políticas neoliberales que permitan que se despliegue un modelo

económico más allá de la política, la participación ciudadana y la inversión social. De ahí que las políticas públicas expresan una postura del mercado, una concepción de la sociedad, la economía y el poder.

- Las reformas económicas que han tenido lugar en el Estado colombiano y que son notorias en el departamento de Antioquia, en donde los actores privados son pilares fundamentales en la participación y financiación de la educación en pos de convertir a los colegios públicos en un medio para alcanzar movilidad social y dignidad, crearon más desequilibrios en los ideales iniciales del derecho a la educación, nublando propósitos como buscar y proveer una educación gratuita de calidad.
- A pesar de su preocupación en lo social, este carácter mixto de las políticas públicas propio de los países con continuidad neoliberal, es un acontecimiento que fusiona los intereses públicos y privados que ha hecho catalogar la educación y sus políticas públicas como instrumentos que establecen una relación directa de las políticas públicas educativas de esos países con la globalización, como una estrategia de dominación que incide sobre el diseño de las políticas públicas educativas; o también como un estímulo dado por los actores privados para lograr una educación instrumental que seduce con sus objetivos y sus ideales de cambio, pero que sobre la superficie real del contexto, es una solidaridad maquinal que establece una relación de costo-beneficio para exención de impuestos o intereses lejanos a los propuestos idealmente en los objetivos de estas políticas públicas.
- Las políticas implementadas en la región se han esforzado por dar una preeminencia a la autonomía en la formación individual y una superficialidad que sólo abarque el conocimiento inmediato técnico y funcional del saber.
- Las políticas públicas educativas se muestran como un mecanismo de la nueva gestión pública con poca inversión del Estado y con un bajo impacto en el sistema social que refleja números y estadísticas eficientes para convertirse en un modelo de desarrollo impuesto por los actores privados. Esto garantiza la modernización de un

Estado que gobierne más a través de políticas públicas intervenidas por actores privados.

- Las narrativas, dentro de las políticas públicas educativas, están construidas sobre un discurso de participación, sobre un discurso solidario, de equidad, sobre un discurso de inclusión, con objetivos muy ideales; pero esta narrativa tiene un componente que es la realización de la política pública, y es ahí en esa realización en donde está realmente el carácter hegemónico, excluyente, vertical, que impone una visión a partir de los actores privados.
- El proceso de aprendizaje y sus valores intrínsecos no deben depender de las políticas determinadas por un sistema político-económico que posiblemente prefiere producir consumidores y mano de obra que estudiantes críticos formados en ciudadanía y conciencia social, capacitados en competencias que les permitan salir de la miseria y la pobreza.
- La educación pública, a pesar de las grandes inversiones y de las políticas públicas sigue siendo la materia prima de la mano de obra del mundo globalizado, donde la inversión no toca el fondo del asunto. En los términos del mercado de trabajo, los gobiernos están simultáneamente bajo presión para atraer capital extranjero, y esto significa proporcionar un eficiente suministro de mano de obra calificada.
- Actualmente el sistema educativo reproduce de manera espontánea la fragmentación social, produciendo un modelo de educación pública a cargo del Estado para los más pobres y para las comunidades más aisladas, mientras que prolifera un sistema paralelo de educación privada donde se concentran los polos de desarrollo.
- En Colombia, los niveles de crecimiento de la economía en los últimos años no han propiciado disminución de la pobreza, como tampoco han contribuido en la generación de resultados que propicien la disminución de los altos índices de inequidad. Estas reformas económicas en pos de hacer de la educación un medio para

alcanzar movilidad social y dignidad crearon más desequilibrios en los ideales iniciales del derecho a la educación, nublando propósitos como buscar y proveer una educación gratuita de calidad.

Referencia bibliográficas

- Abrams, P. (1988). Notas sobre la dificultad de estudiar el estado (1977). *Journal of Historical Sociology*, Vol. 1, No. 1, marzo 1988, págs. 58-89 (Traducción Rafael Marcia Mejía y Orlando Jaramillo Gómez).
- Acosta, H. B. (Enero-Junio 2006). Globalización y política educativa en Colombia. *Revista Diálogos de saberes* No. 24, 35-50.
- Aguilar Villanueva, Luis. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. (1996). Estudio introductorio. En: Aguilar, Luis Fernando. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 5-74). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (Tercera edición). Mexico: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión pública*. México. Fondo de Cultura Económica, 2006, 500p.
- Alvarado Arraut, Arturo (2012). La reforma a la ley 30 en el contexto de la globalización. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas U de A.* (8). Enero-Abril. Medellín.
- A.P. Arcila, comunicación personal, 10 de febrero de 2018.
- Arroyave, S. A. (enero – julio de 2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *FORUM* Nro. 1 / *Revista del Departamento de Ciencia Política*, Universidad Nacional, Sede Medellín., 95-111.
- Asesor de políticas públicas, comunicación personal, 23 de noviembre de 2017
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington: Planeta.

- Banco Mundial, 1997, Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación, Washington, D.C, bm/Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL (2009). La calidad de la educación en Colombia: un análisis y algunas propuestas para un programa de política. Bogotá: Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano, Banco Mundial.
- Banco Mundial 2004 La educación en América Latina y el Caribe: documento estratégico del Banco Mundial (Versión borrador) (Washington DC: Banco Mundial).
- Barbosa Delgado, F. R. (Diciembre, 2014). La sostenibilidad fiscal: desafío al Estado social de derecho en Colombia. Revista de Derecho Público, 33. Universidad de los Andes (Colombia).
- Barrera, F., Maldonado, D., y Rodríguez, C. (2012). Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas Documento elaborado para la Misión de Movilidad y Equidad en Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Bocanegra, H. (2006). Globalización y política pública educativa en Colombia. Revista Diálogos de Saberes. (24), 33-50.
- Bardach, Eugene (1999) Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas: Un Manual para la Práctica. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Barrientos A., J. Gideon y M. Molyneux, 2008, “New Developments in Latin America’s”, Development & Change, vol. 39, Issue 5, La Haya, pp. 759-774.
- Bernal, R., y Van der Werf, C. (2011). Situación de la Infancia en Colombia Colombia en Movimiento: Un Análisis Descriptivo Basado en la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes ELCA (pp. 101-117). Bogotá: Universidad de los Andes - Facultad de Economía.
- Bobbio, Norberto. 2010. Liberalismo y democracia. México: Fondo de Cultura Económico.
- Bogliaccini, J., & Filgueira, F. (2011). Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (51), 45-82.
- Bonal, Xavier, (2002) “ Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina” , en Revista Mexicana de Sociología, vol. 64, núm. 3, pp. 3-35.
- Bourdieu, P. (2003). Los herederos: los estudiantes y la cultura. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

- Bozeman, B. (2001). *La Gestión Pública: su situación actual*. Mexico: FCE
- Brunner, J.J. (1999) “América Latina al Encuentro del Siglo XXI”. Documento presentado al Seminario “América Latina y el Caribe frente al Nuevo Milenio”, organizado por el BID y la UNESCO, París, 1999
- Castells, M. (1999) *Globalización, Identidad y Estado en América Latina*; Santiago de Chile: PNUD
- Cabrero, Enrique, Estudio introductorio. En: Bozeman, Barry. *La gestión pública, su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, 1998. Segunda reimpresión, 2006. p 21.
- Cajiao, Francisco. (2004) *La concertación de la educación en Colombia*. Revista Iberoamericana de Educación. N° 34, pp. 31-47
- Cano, Luisa Fernanda. (2008, julio-diciembre). *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza*. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177.
- Cano, Luisa Fernanda. (2011) *Gobernabilidad y gobernanza en Medellín: ¿Modelos excluyentes o complementarios de la acción pública en el escenario local?* Estudios de Derecho -Estud. Derecho Vol. LXVIII. N° 151, pp. 125-153 Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia
- Cano, L. F. (2014). *La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana*. *Papel Político*, 19(2). pp. 435-458. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>
- Cajiao, Francisco (2004) *La concertación de la educación en Colombia*. Revista Iberoamericana de Educación. N° 34, pp. 31-47
- Campo S, María Fernanda. | *Ministra de Educación Nacional En: Lanzamiento oficial del Comité 20/20 para el desarrollo de la educación, en alianza con ANDI*
- Cerrillo, A. (Coord.) (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP. CE —COMISIÓN EUROPEA— (2001): *La Gobernanza europea - un libro blanco*, COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12.10.2001. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf
- Chang, H. J. (2015). *Economía para el 99% de la población*. Debate.
- *Colombia es el séptimo país más desigual del mundo*. (2012, marzo). Dinero. Recuperado de <https://www.dinero.com/economia/articulo/colombia-septimo-pais-mas-desigual-del-mundo/147127>
- Coraggio, J. L. (1996). *Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales*. S. Peñalva y A. Rofman (comp.): *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*, Buenos Aires, Nueva Visión.

- Coraggio, Jose Luis (1997): Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción? En J.L. Coraggio y R.M Torres, La educación según el Banco Mundial, Buenos Aires, Miño y Dávila – CEM.
- Cortés, D., y Vargas, J. F. (2012). Inequidad Regional en Colombia Documento elaborado para la Misión de Movilidad y Equidad en Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
- Cuervo, Jorge Iván. (2007). “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión de los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)”. En: Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Daugbjerg, Carsten; Marsh, David (1998): “Explaining policy outcomes”, en Marsh, David (ed.) Comparing Policy Networks, Open University Press, Buckingham.
- Delval, J. (2006). Hacia una escuela ciudadana. Madrid, España, Morata.
- Desigualdad extrema. (2011, diciembre). Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/desigualdad-extrema/236705-3>.
- Devlin, R. (1993). Las privatizaciones y el bienestar social. En: Revista de la CEPAL, Santiago de Chile. No. 49. P. 155-181.
- Domenech, Eduardo (2007). El Banco Mundial en el país de la desigualdad: políticas y discursos neoliberales sobre diversidad cultural y educación en América Latina. En Cultura y neoliberalismo. Buenos Aires (Argentina): CLACSO.
- Duarte, J. (1996). La Debilidad del Ministerio de Educación y la Politización de la Educación en Colombia: Dos Problemas a Enfrentar en el Plan Decenal. Coyuntura Social, No.14, Bogotá, Mayo.
- Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia —EGPPA— y Fundación Codesarrollo. (2008). Programas de gobierno de los alcaldes y del gobernador de Antioquia 2008-2011. Quinta versión. Medellín: D’vinni S.A.
- Eslava Gómez, Adolfo. Una visión amplia del Desarrollo: Versión preliminar para uso restringido del curso Economía Civil y Teoría de Juegos. Medellín: [s. n.], Universidad Eafit – Llanogrande, 2012.
- Estefanía, Joaquín 1998 Contra el pensamiento único (Madrid: Taurus).
- F. Gil, comunicación personal, 14 de febrero de 2018.
- Fajardo, Sergio. Lo hicimos en Medellín y lo vamos a hacer en toda Antioquia: Antioquia la más Educada. P 9. Medellín 2011. Antioquia, G. d. (2012 - 2015). Medellín: Imprenta Departamental de Antioquia.

- Ferreira, F. H. G., y Meléndez, M. (2012). Desigualdad de Resultados y Oportunidades en Colombia: 1997-2010 Documento elaborado para la Misión de Movilidad y Equidad en Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
- Flores-Crespo y Ruiz de Chávez (2002). “Globalización, gobierno y transferencias de política pública: el caso de la educación superior en México”, en Education Policy Analysis Archives, 10 (41), <http://epaa.asu.edu/epaa/v10n41.html>.
- Font, Joan y Blanco, Ismael. Conclusiones. En: FONT , Joan (coord.). Ciudadanos y Decisiones Públicas. Barcelona: Ariel, 2001, p. 219-235.
- García, S., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2014). *Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media en Colombia*.
- Garretón, M. (1999). Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. Revista de Ciencias Sociales, 9, 41-52.
- Gentili, P. (1997). El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. Revista Cuadernos de Crítica de la Cultura 29: 102-129.
- Gentili, Pablo 1998“Retórica de la desigualdad. Los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal”. Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada”. Medellín: Adoptado mediante Ordenanza No. 14, de junio de 2012. Gaceta Departamental No. 19.178, junio 19 de 2012.
- Gottweis, H. (2007). Rhetoric in policy making: Between logos, ethos, and pathos. En F. Fischer y G. Miller (Eds.). Handbook of public policy. Theory, politics and methods (pp. 237-250). Boca Raton: CRC Press.
- Grindle, Merilee S., 2007, “Good Enough Governance Revisited”, Development Policy Review, vol. 25, núm. 5, pp. 553-574. Hecló, H. 1974: “Review Article: Policy Analysis” en British Journal of Political Science, n. 2, pp. 83-108.
- Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David; Perraton, Jonathan. Global Transformations: politics, economics, culture. Cambridge: Polity, 1999.
- Helleiner, E. (1994): Stotes and the Reemergence of Global Finance, Ithccc. NY. y London: Cornell University Press.
- Hernández, Erick (2015). Las culturas disciplinares como límite de las políticas educativas: la reactivación política del sujeto educativo. En Identidades Núm 9, pp. 01-24.
- Hernández Díaz, Gustavo Adolfo. El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. EN:Revista de Estudios Sociales, Bogotá, No. 04, Ago.1999 p.80-91.

- Herrera, Martha Cecilia; Infante Raúl, (2003). “Políticas educativas en Colombia. El ocaso de la educación pública en el contexto de la globalización capitalista”, en: Educación y Cultura, No. 64, Bogotá, FECODE, septiembre.
- Herrera, Martha Cecilia; Infante Raúl. (2004). “Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002”, en: Nómadas (Col), núm. 20, pp. 76-85. Universidad Central Bogotá, Colombia.
- Hibou, B (2013). De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estados. México: Fondo de Cultura Económica.
- Huber, E. (1996) "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models", in Esping-Andersen, Gosta (ed.) Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies. London: Sage.
- Inglehart, R. (1997): Modernización y posmodernización, Madrid, Alianza.
- Isuani, A.; Nieto Mitchel (2002) “La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano” Caracas. Visto en: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/8nov/109/isuani.pdf>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa Dieck, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2(3). Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521>
- Laiton, Y. (2015). La institución escolar en el gobierno neoliberal: una perspectiva desde Michel Foucault. *Ciudad Paz-Ando*, 7(2), 138-156
- Leftwich, A. (1994): «Governance, the State and the Politics of Development», *Development and Change*. n. 25.
- Losada Trabada, Antonio. (2003). Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. *RIPS- Revista de Investigaciones Políticas*, 2 (1-2), 63-81.
- Lowndes, Vivien y Pratchett, Lawrence. Public policy and social capital: creating, redistributing or liquidating? En: Castiglione, Dario, DETH, Jan van y Wolle, Guglielmo (eds.) *The Handbook of Social Capital*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 677-707.
- Majone, Giandomenico. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México D.F.: FCE.
- Mayntz, Renate. (2001) *Internationale Organisationen im Prozess der Globalisierung* (Manuscript, to be published).

- Maggi, C" y Messner, D. (coords.) (2002): Global Governance desde una perspectiva latinoamericana, Caracas: Nueva Sociedad.
- Mainardes, Jefferson; Tello, César; (2012). La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: Debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y pos-estructuralista. Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Sin mes, 1-31.
- Martínez, A., & Enrique, F. (2011). El rol privado en la política pública en Antioquia. Un análisis desde la percepción de los actores del mercado (Master's thesis, Universidad de Medellín).
- Martínez B., Alberto, (2003)La educación en América Latina: de políticas expansivas a estrategias competitivas, En: Revista Colombiana de Educación N°44 p.24
- Mato, Daniel 2004“Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil” Eduardo Domenech Cultura y neoliberalismo 88 en Mato, Daniel(coord.)Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización (Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela).
- McGinn, Noel F. “¿Podrá la educación pública sobreponerse a la amenaza de las organizaciones supranacionales?”, en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXIV, 3º y 4º trimestres, México DF.
- Medellín, Torres. Pedro (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad (Vol. 93). United Nations Publications.
- Medellín T, Pedro (2004). Gobernabilidad, Gobierno y Políticas Públicas. Elementos para una teoría de gobierno en los regímenes de “obediencias endebles”. Instituto Universitario Ortega y Gasset, p 50 http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/15555/sps93_lcl2170.pdf
- Mejía J., Marco R. (2004), Educación colombiana: “Made in” la globalización neoliberal, Presentación en el panel sobre reformas educativas en América Latina en el XX Congreso de la CIEC Santiago de Chile.
- Meny, Yves y Jean-Pierre Thoenig. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Mészáros, István (2008), La educación más allá del capital, Buenos Aires, Siglo XXI/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Ministerio de Educación Nacional. Balance del Plan Decenal de Educación 2006-2016. La educación un compromiso de todos. Bogotá: 2006.

- Ministerio de Educación Nacional, MEN. (2008). La revolución educativa. Plan sectorial de educación 2006-2010. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación Nacional.
- Morrow, R. A. & Torres, C.A. (2000) "The State, Globalization and Educational Policy", in Burbules, Nicholas C. & Torres, Carlos Alberto (ed.) Globalization and Education. Critical Perspectives. London and New York: Routledge.
- Monnier, Eric, (1991), "Objetivos y destinatarios de las evaluaciones", documentación administrativa, Madrid, INAP No s 224-225. Políticas públicas y organización administrativa, 131-152 p.
- Montecinos Montecinos, Egon Elier; (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un "problema público". Cuadernos de Administración, enero-junio, 323-335.
- Muller, Pierre Las políticas públicas, 2a. ed. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006).Introducción, pp.3752.
- Muñoz Izquierdo, Carlos y Ulloa, Manuel: «Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas». En: Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXII, 2º. Trimestre. CEE. México, D.F., 1992.
- Murcia, Jonathan Alejandro. (2012). Breves consideraciones sobre los límites y las posibilidades de las políticas públicas territoriales en Colombia. Revista de Estudiantes de Ciencia Política, 1, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, (pp. 9-19).
- NACIONES UNIDAS, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2001): World Public Sector Report. Globalization and the state. Nueva York: Naciones Unidas.
- NOCIONES FUNDAMENTALES PARA ENTENDER LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Documento elaborado por Luisa Fernanda Cano Blandón para el Grupo de Trabajo en Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia. Octubre de 2007, luisa@derecho.udea.edu.co
- Oliveira, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. Educ. Soc., v. 26, n. 92, p. 753-775, 2005.Ovando Núñez, Damaris., 2012. Gobernanza en América Latina : la apuesta de los Organismos Internacionales para la calidad y equidad educativa. Tesis, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FLACSO México, México.
- ONU Hábitat (2014). Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina. Recuperado de

<https://unhabitat.org/books/construccion-de-ciudades-mas-equitativas-politicas-publicas-para-la-inclusion-en-america-latina/>

- Palier, B., & Surel, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*, 55, (1), 7-32.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO Mexico.
- Paxson, C., y Schady, N. (2005). *Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health and Parenting* World Bank Policy Research Working Paper 3605. Washington DC: World Bank.
- Peters, G. (1998): *Governance in Attica*. United Nations Conference on Governance in Africa.
- Pierre, Jon. (2000). *Introduction: understanding governance*. En: Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Centro Regional para América Latina y el Caribe. (2010). *Políticas públicas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Proyecto ODM en lo Local (ODML) Serie Compartir conocimiento Vol. IX*, ISBN 978-9962-663-05-8 Editora: Sofía Izquierdo.
- Poulantzas, N. (1989). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI editores, 22ª edición.
- Rabinovitch, N. (1993). *Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración*.
- Roe, E. (1992). *Applied narrative analysis: the tangency of literary criticism, social science and policy analysis*. *New Literary History*, 23(3), 555-581.
- Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: theory and practice*. Duke: Duke University Press.
- Rojas Rojas, S. E. (2018, julio-septiembre). *¿Se puede hablar de equidad en el sector educativo colombiano?*. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova*, 16(23), 125-143.
- Rosenau, James N., (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Roth, André Noël. (2004). *Políticas públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, André-Noël. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Aurora, Bogotá D.C., Agosto de 2004.

- Roth Deubel, André-Noël. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política*, 3, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 39-64.
- Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Roth, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A. Roth (Ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-64). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Salazar, Carlos Vargas. *Las políticas públicas: Nueva perspectiva de análisis define la política pública*. Bogota, Colombia.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Segovia, I. (mayo de 2015). Agenda para un Nuevo Gobierno 2016-2019. Foro N° 8: Educación. Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales, Universidad Pontificia Bolivariana-Periódico El Colombiano. Foro realizado el 19 de mayo de 2015 en el Auditorio Juan Pablo II de la Universidad Pontificia Bolivariana Medellín.
- Serrano, G. F., & Garzón, M. G. (2016). Los impuestos en Colombia y la desigualdad social: ¿la voluntad de la clase dominante erigida en ley?. *Dialéctica Libertadora*, (08).
- Shapiro, Martin. (2001). «Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance», *Indiana Journal of Global Legal Studies*. vol. 8 pp. 369-377.
- Stiglitz, Joseph. *El malestar en la globalización*. (Nueva York: Norton & Company, 2002).
- Stolcke, Verena. (1998) “¿Es el sexo para el género como la raza para la etnicidad?” en Álvarez-Uría, Fernando et al. (comps.) *Neoliberalismo versus democracia* (Madrid: La Piqueta).
- Suárez Tamayo, David. (2010) *Huida o vigencia del derecho administrativo: el caso de los servicios públicos domiciliarios transformaciones-tendencias del derecho administrativo*, Editorial Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2010.
- Subirats Joan (2005) *El Análisis de las Políticas Públicas*. España: Departamento de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona, Disponible en http://www.cnpt.es/docu_pdf/tacticas.pdf
- Subirats, J. y Knoepfel, P. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Subirats, J. Políticas públicas e inclusión social. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas/UAB. 2010.
- Surel, Yves. (2006). Relaciones entre la política y las políticas públicas. En: Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.). Política y políticas públicas: en los procesos de reforma de América Latina (pp.43-73). México D. F.: Flacso.
- Tórres, Rosa M.: «¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial». Instituto Fronesis. Ponencias. Quito, Ecuador,1995,
- Thoenig, Jean Claude. (1997). El análisis de políticas públicas. Revista Universitas, Bogotá, 93, Universidad Javeriana.
- Tikly, Leon. Globalisation and education in the postcolonial world. Comparative Education, v. 37, n. 2, p. 151-171, 2001.
- Torgerson, Douglas. (1996). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En: Luis Aguilar. El estudio de las políticas públicas (pp. 197-238). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- UNESCO. (2015). Educación para la ciudadanía mundial, Temas y objetivos de aprendizaje. París: Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura.
- Uribe, M. (2009). Metas blandas y metas duras en el enfoque de desarrollo humano. Polis, Revista Latinoamericana, 8(23), 181-193.
- Valencia, Germán Darío; Aguirre, Mary Luz & Flórez, Jorge. “Capital social, desarrollo y políticas públicas en Medellín, 2004-2007”. En: Revista Estudios Políticos N° 32, Medellín: Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia, enero-junio 2008.
- Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008, julio-diciembre). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. El proceso de implementación de las políticas: un marco conceptual. EN: La implementación de las políticas públicas, México: Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 97-146.
- Vargas, Alejo (2001). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena Editores.
- Vargas Velásquez, Alejo et al. (2007). Fundamentos de políticas públicas. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.

- Vázquez Cárdenas, Ana V. (2010), El enfoque de la gobernanza en el estudio de las transformaciones de las políticas públicas: Limitaciones, retos y oportunidades, Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Villamil, O. A. R. (2010). Análisis de la política educativa actual en Colombia desde la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu. *Magistro*, 4(8), 33-48.
- Weiss, Thomas G., 2000, “Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges”, *Third World Quarterly*, vol. 21, núm. 5, pp. 795-814.
- Williamson, J. (1993) "Democracy and the 'Washington Consensus'", *World Development*, 21 (8), 1329-1336.
- Williamson, J. (2003). No hay consenso. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Zapata, Olga. (2009, enero-junio). Agenda pública de Antioquia: una aproximación desde los programas de gobierno 2008-2011. *Estudios Políticos*, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 143-162).
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 67-83.
- Zurbriggen, Cristina; (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, Julio-Diciembre, 39-64.