



Organización mercantil, privatización y flexibilización . La mano dura de la ley

Jairo Estrada Álvarez^[**]

Durante los últimos años se ha asistido a la consolidación del proyecto neoliberal -noeinstucional para la educación pública en nuestro país. De ello da cuenta, principalmente, el nuevo *marco jurídico e institucional* ^[1] de la educación básica y media. La política educativa fue traducida de manera casi perfecta al lenguaje del derecho. De esa forma fue dotada con el don de la legalidad. El nuevo concepto de financiación basado en la demanda y las tendencias de privatización aparecen ahora como “mandato de la ley” y como “reglas de juego” rediseñadas para mejorar la cobertura y la calidad de la educación en Colombia.

En realidad, se ha puesto en marcha una gran ofensiva contra el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes y se han sentado las bases para convertir ese derecho en una mercancía. De ello dan cuenta, precisamente, la marcada influencia de los aspectos económicos y financieros en el diseño de la política educativa y del nuevo ordenamiento institucional, y el hecho de que las consideraciones culturales y pedagógicas han quedado relegadas en buena medida a un segundo plano. El debate que se ha desplegado en torno a los problemas de la calidad de la educación, en especial en relación con la cuestión de las llamadas competencias básicas, también ha estado preso por las determinaciones económicas y financieras, y por un concepto de calidad en cuanto atributo a ser medido de acuerdo a lo propio de cualquier forma mercantil.

Los antecedentes

Los diseños neoliberales-neoinstitucionales de la política educativa, así como su implantación reciente no se circunscriben desde luego a la administración Pastrana. En sentido estricto, debe tenerse en cuenta que, desde inicios de la década de los noventa, a partir de la relectura hecha por organismos de regulación supranacional como el Banco Mundial sobre el papel de la educación en el proceso de globalización capitalista, se habían formulado las bases de los nuevos lineamientos de la política educativa tanto en lo referente a sus funciones como a los esquemas de

financiación. Desde entonces ya se apreciaba una orientación hacia las llamadas competencias básicas y los modelos de financiación basados en la demanda, y se consideraba la conveniencia de configurar un entorno institucional adecuado a esos propósitos. Por ese entorno, se comprendía la organización de la educación de acuerdo con la lógica del mercado o la organización de un mercado educativo abastecido con dineros públicos. En ese sentido, los nuevos conceptos de política educativa se mostraban como desarrollos de las políticas del "Consenso de Washington", que justamente preveían avanzar hacia la desregulación de las economías y el fortalecimiento de los mercados. Nuestro país, no escapó desde luego a esa tendencia.

Al inicio de la década pasada, culminado el proceso constituyente y adelantados algunos de sus desarrollos legales, especialmente con la expedición de la ley de distribución de recursos y de las competencias (Ley 60 de 1993) y de la ley general de educación (Ley 115 de 1994), y contemplado el ordenamiento regulatorio de la profesión docente (Decreto 2277 de 1979), se cerró el ciclo de construcción de un ordenamiento jurídico institucional que parecía favorecer el desarrollo de la educación pública en el país.

La Constitución de 1991 reforzó el concepto de la educación como derecho fundamental y ordenó la disposición creciente de recursos para su financiación, con la conformación de un régimen de transferencias automáticas, como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, con destinación específica, hacia los entes territoriales. Por esa vía, la política educativa quedó articulada además a la tendencia del proceso de descentralización. La Ley 60 de 1993 definió la materia de las competencias, mantuvo una noción de responsabilidad estatal en manos del gobierno central, estableció "reglas de juego" precisas para la distribución de los recursos e incluyó cláusulas protectoras frente a las tendencias a la privatización que ya invadían otros campos de la vida social y económica del país, en el marco del mal llamado proceso de apertura económica y de modernización del Estado. Con la Ley 115 de 1994 se avanzó en la definición de un proyecto educativo nacional, se consolidó la noción de autonomía escolar y sentaron las bases para reforzar el discurso y las prácticas pedagógicas.

Al mismo tiempo, empero, ese mismo ordenamiento jurídico e institucional comprendía aspectos, que hoy pueden ser caracterizados como antecedentes de las recientes transformaciones neoliberales-neoinstitucionales. La normatividad constitucional y legal sobre financiación de la educación, al tiempo que por la vía del situado fiscal garantizaba la financiación de la oferta pública educativa, incorporó a través de los recursos provenientes de las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación componentes de financiación basados en la demanda. El nuevo ordenamiento constitucional contribuyó a una doble comprensión de la educación: como derecho y como servicio. La Ley 60 de 1993 contempló situaciones excepcionales para "la contratación de la prestación del servicio educativo con entidades privadas"; la Ley 115 de 1994 reforzó el concepto de educación como servicio y, mediante interpretaciones amañadas de la noción de

proyecto educativo institucional, condujo en muchos casos a la escuela a los escenarios de la gerencia de recursos, antes que al desarrollo de proyectos político-pedagógicos.

El ordenamiento jurídico e institucional se mostró como lo que es: La expresión del balance político y de las relaciones de poder en un momento y un contexto histórico determinado. Las "bondades" de los diseños institucionales de inicios de los noventa, estaban llamadas a sucumbir frente a los embates de la época. El país estaba alineado con las políticas neoliberales del "Consenso de Washington". Éstas estaban en marcha con anterioridad incluso al ordenamiento constitucional de 1991. El proyecto político del neoliberalismo se había concretado desde fines de la administración Barco con el "Plan de modernización de la economía colombiana" y había adquirido cuerpo con las reformas estructurales de la "apertura económica y de la modernización del Estado" del presidente Gaviria. Su plan de "apertura educativa" ya anunciaba los nuevos enfoques de la política educativa, propios de la nueva fase de la dominación y la acumulación capitalistas. Aumento de cobertura, mejoramiento de la calidad, habilidades y destrezas mínimas para un mercado ahora globalizado, empezaron a hacer parte de la política y del lenguaje y se incorporaron como componentes de un discurso que aparecería de manera recurrente a lo largo de la última década.

Las políticas del "Salto Social", incluido el "Salto educativo" fueron comprendidas equivocadamente como el "fin del neoliberalismo". Se abrió paso la ilusión del neoestructuralismo, que pronto se enterraría con la llamada crisis política que se desató a raíz de la financiación de la campaña del Presidente Samper con dineros del narcotráfico. La debilidad política manifiesta de esa administración le permitió a los maestros lograr incrementos salariales –durante tres años consecutivos- significativamente superiores a los aumentos de los demás servidores públicos. Tales incrementos fueron transados a cambio de las demandas por "salario profesional", que el magisterio había diseñado de tiempo atrás y que respondían a un concepto más integral, que superaba una visión puramente económica de la remuneración. Durante esta administración se creó -por vía legal- una fuente adicional de financiación de la educación pública, encaminada principalmente a cubrir el déficit que arrastraba el esquema constitucional y de la Ley 60 de 1993: el Fondo Educativo de Compensación, el cual se convertiría en la práctica en una transferencia complementaria para la educación.

Al tiempo que se dispusieron mayores recursos y se incrementó el gasto educativo, se inició ya durante esta administración –de manera paradójica, aparentemente- la discusión sobre la racionalización del gasto público en educación y se autorizó la contratación de créditos multilaterales para financiar el programa del Nuevo sistema escolar, iniciado luego durante la administración Pastrana. Durante el gobierno de Samper se crearon las condiciones de diseño de política que, posteriormente, en el siguiente cuatrienio, se traducirían en normatividad positiva y habrían de constituir el nuevo marco jurídico-institucional. En especial, me refiero al Informe final de la Comisión de Racionalización del Gasto Público y de las Finanzas Públicas, *El*

saneamiento fiscal. Un compromiso de la sociedad, publicado en 1997. Allí quedó definido, por si aún quedaban dudas, que el camino a transitar por la educación pública en Colombia era el mismo de los demás sectores de la economía y de la nueva organización social: Mercantilización y privatización.

La política de Pastrana

Si la educación pública había logrado salir relativa y, como se ha visto, aparentemente ilesa de las reformas neoliberales de los noventa, ello había ocurrido en buena medida merced a la fuerza política y social del magisterio colombiano. No de otra manera se explica por qué en otros sectores de la actividad económicas y social, para ese momento, ya estaba cerrado el ciclo de privatizaciones y de organización de esos sectores de acuerdo con las "reglas del mercado". La propuesta de Alberto Alesina (2000) de romperle el espinazo a la Fecode como condición para una profundización de la política neoliberal-neoinstitucional tenía la mayor significación y sintetizaba en la forma de consigna una aspiración ya expresaba previamente por varios tecnócratas neoliberales. ¡Si no había sido posible pescar el pez, se imponía quitarle el agua!. La política educativa de la administración Pastrana se encaminaría en esa dirección. Independientemente de valoraciones puntuales sobre la política de Fecode y de sus desgastantes conflictos internos, lo cierto es que se estaba en presencia de uno de los últimos bastiones del movimiento social y sindical organizado; con capacidad de seducción a la movilización de otros sectores sociales; pieza clave de la resistencia y de la intención de construcción de alternativa frente a las políticas neoliberales. A ese movimiento había que derrotarlo para cerrar otro ciclo de disciplinamiento y de control social por la vía del mercado.

Para entonces (1998) , se avizoraban las tendencias a la crisis y los nefastos efectos sobre la economía y la población de las políticas neoliberales. En especial, la política de crecimiento al debe, estimulada durante buena parte de la década de los noventa, había mostrado sus límites; caía la actividad económica, se incrementaba el desempleo y la pobreza, el endeudamiento de empresas, hogares y sobre todo del Estado, tanto en el orden nacional, como a nivel territorial, se volvía insostenible. El conflicto social y político armado continuaba extendiéndose y profundizándose, pese a la perspectiva de conversaciones de paz. En ese marco, la decisión política del Estado consistió en acentuar la política neoliberal, pues -de manera cínica- la situación de crisis se explicaba a partir de un concepto de reformas inacabadas o aplazadas. Se anunció entonces, por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Camilo Restrepo, la "segunda ola" de reformas (neoliberales).

Todo el engranaje se puso en marcha a través del Plan de Desarrollo "Cambio para construir la paz". Su lectura permite claridad sobre la dimensión de las transformaciones que por vía legal se pretendían introducir. En especial, el capítulo

relacionado con la educación pública era suficientemente ilustrativo: Se retomó el debate de la racionalización del gasto, se incorporó un rediseño de la descentralización educativa y de la financiación basada en la demanda, se propuso la figura del "Nuevo colegio", se estimulaba la contratación privada del servicio educativo y, sobre todo, se buscaba "flexibilizar" al magisterio y enterrar su Estatuto Docente. El Plan produjo movilización social de resistencia de mucha significación; pudo ser incluso morigerado en sus pretensiones. Sus aspectos gruesos, no obstante, incluidos los del sector educativo, lograron prosperar gracias a un Congreso que mayoritariamente, como todos los de la historia del país, ha estado plegado a los intereses de los poderosos. El Plan se cayó dos veces consecutivas, primero como ley (Ley 508 de 1999) y luego como decreto (Decreto 955 de 2000), atrapado en las formalidades del ordenamiento jurídico. Pero como bien los señaló el Director del Departamento Nacional de Planeación, en una clara demostración de que el ejercicio de la política no se agosta en el derecho, "ha caído el Plan legal, pero continúa el Plan mental".

Y, en efecto, continuó. A través de las leyes anuales de presupuesto, desde 1999, se inició la aplicación de los "convenios de desempeño", impuestos por el Gobierno central a los departamentos como parte de la política de ajuste territorial. En tales convenios estaba la base de los "planes de reorganización educativa", que posteriormente darían origen al "Plan de reorganización del sector educativo 2001-2003". Con dineros del Banco Interamericano de Desarrollo, se inició en el año 2000, en cinco departamentos, el programa piloto del Nuevo Sistema Escolar. De esa forma, no por el camino expedito del fracasado intento del Plan de Desarrollo, sino a través de atajos, se iban consolidando las bases de los nuevos componentes de la política neoliberal-neoinstitucional: Organización mercantil, privatización y flexibilización laboral. Mucho antes de la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001 y de la Ley 715 del mismo año, ya estaba en marcha un primer ciclo de racionalización de la planta docente y de "sensibilización" y disciplinamiento del magisterio frente a las nuevas políticas, a través de cierres y fusiones de instituciones educativas; así mismo, la difusión apologética de la escuela como empresa e instancia de "gestión autónoma" de recursos.

Estas nuevas configuraciones de la política educativa, si bien permitían avanzar en los propósitos de la política neoliberal, poseían un límite: Se desenvolvían todavía dentro del régimen de transferencias emanado de la Constitución de 1991. La estrategia neoliberal requería entonces introducir, como marco global de su política, un cambio sustancial en las reglas de juego existentes respecto de la asignación de recursos y de la distribución de competencias, que la Nación transfería a los entes territoriales. Tal propósito se concretaría con la presentación del proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000.

Entre tanto, la mayoría de las propuestas de la Comisión de Racionalización del Gasto Público y de las Finanzas Públicas se hacían realidad. Un paso determinante lo constituyó el acuerdo extendido por el gobierno de Pastrana con el Fondo Monetario Internacional en el segundo semestre de 1999. En adelante, se asistiría al entierro

del régimen de 1991, por cuanto la política de financiación de la educación quedaría sujeta a los dictámenes de la política de "ajuste fiscal". En el acuerdo con el FMI se señalaba: " El más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el acto legislativo (enmienda constitucional) que fue presentado al Congreso en septiembre de 1999 con el propósito de mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferían a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación".

Pese a la importante movilización y resistencia social, el Gobierno de Pastrana logró sacar adelante la reforma constitucional. Con el Acto Legislativo 01 de 2001 se impuso la visión de la tecnocracia neoliberal, que veía en el régimen de transferencias una de las causas del déficit fiscal en Colombia. En realidad, con tal reforma, una vez más, se soslayaba la cuestión fundamental: el escandaloso endeudamiento público y su servicio, que en forma creciente absorbía más recursos de presupuesto (40%). En ese sentido, con el Acto Legislativo se buscaba más bien garantizar condiciones para continuar con la política de financiación del Estado por la vía del endeudamiento, esto es, cubrir puntualmente el pago del servicio de la deuda, para obtener más recursos de endeudamiento. En ese ciclo diabólico quedan atrapados los recursos del "ahorro fiscal", del que hablara en su momento el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Manuel Santos. Tales recursos, estimados para el largo período de transición del acto legislativo, superan con creces la suma de 6 billones de pesos.

La expropiación a la sociedad de recursos para la educación pública se hizo posible en tanto, con el Acto Legislativo, se desataron las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación y se les puso a crecer de acuerdo a la tasa de inflación adicionada en unos puntos. Descontado el crecimiento poblacional, el incremento real será pírrico. En realidad, las transferencias quedan prácticamente congeladas a futuro al nivel de 2001. La contrarreforma se completó con la constitucionalización de criterios de asignación de recursos basados en la financiación de la demanda (población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia fiscal y administrativa, pobreza) y, por esa vía, mediante el debilitamiento del carácter concurrente del régimen de competencias.

Con la reforma constitucional quedaron sentadas las bases para, a través de desarrollos legales y reglamentarios, hacer realidad la nueva arquitectura de la política educativa en Colombia, y materializar la visión de la tecnocracia neoliberal: "los recursos que el Estado dispone son por demás suficientes, sólo que son mal administrados". La condición para viabilizar esa "fórmula mágica" se encuentra en la reducción del costo docente y en la introducción de "parámetros técnicos" (por ejemplo, número de alumnos por maestro, o en la definición de la asignación por estudiante).

La expedición de la Ley 715 de 2001 y de sus decretos reglamentarios ha representado el cierre de una fase importante de la política neoliberal-neoinstitucional para la educación pública: La creación de un marco jurídico-

institucional desde el cual será posible, con fundamento ahora en el “imperio de la ley”, transformar radicalmente el escenario de la educación pública en Colombia. La ley profundiza un concepto neoliberal de la descentralización, pues concentra de forma autoritaria las definiciones y decisiones de política educativa en el Gobierno central al tiempo que limita la autonomía de los entes territoriales y los reduce a agentes gestores de su política ; traslada a los entes territoriales más competencias con menos recursos; estimula un concepto empresarial de institución escolar que provoca la autonomía financiera y la cofinanciación; propicia un concepto de distribución de recursos de acuerdo con las reglas del mercado y erige la competencia por los recursos en principio rector de la actividad educativa; fomenta la contratación privada a través de variadas modalidades; y refuerza la sujeción del sistema educativo a los dictámenes de la política macroeconómica, especialmente a través de la flexibilización del magisterio.

En el nuevo marco jurídico institucional se expresan descarnadamente los fundamentos de la política educativa: *Mercantilización, privatización y flexibilización laboral*. En el libreto de la política neoliberal-neoinstitucional, los años que vienen serán los de construcción de un mercado de la educación pública con dineros públicos mediante la materialización de los propósitos establecidos en la normatividad: Debilitamiento estratégico de las instituciones escolares del Estado, fomento a las eufemísticamente denominadas “instituciones no estatales”, precarización del trabajo docente. De eso dan cuenta los proyectos de la nueva administración.

La “revolución educativa”

La “revolución educativa” del Presidente Uribe Vélez apunta a profundizar la visión mercantil de la educación y fortalecer las tendencias a la privatización y la flexibilización del magisterio. Para ello cuenta ya con el marco jurídico e institucional adecuado, legado por la administración Pastrana, al cual se le agregará la consolidación de una visión más burocrático-autoritaria del Estado, acompañada de políticas corporativas, con las que se buscará dar legitimidad al conjunto de la política. Para el propósito de aumentar la cobertura educativa en 1.500.000 cupos (sobre el cual descansa al parecer unos de los ejes de la política educativa), se dispone de los instrumentos dejados por la Ley 715: la asignación basada en la demanda (“se pagará por estudiante atendido”) y la posibilidad de contratación con instituciones educativas “no estatales”.

La idea de vincular “toda la oferta educativa” y los llamados sistemas atípicos indica que se asistirá a un mayor debilitamiento de la oferta pública estatal, al tiempo que florecerá la educación contratada mediante el sistema de cupos “con instituciones religiosas, cooperativas, asociativas y colegios privados”. En igual sentido, se promoverá la contratación con “colegios de profesores” y el *contratismo sindical*, esto es, la contratación de la “prestación del servicio educativo” con organizaciones

sindicales (probablemente municipales). También está prevista la ampliación de la experiencia del Nuevo Sistema Escolar, con "escuelas dirigidas por padres de familia y otros estamentos comunitarios".

Lo que en el pasado reciente eran situaciones excepcionales dentro de la estrategia de privatización de la educación pública, con experiencias "más maduras", como en Bogotá, D.C., se convertirá ahora en la regla. Lo nuevo, es que ese entendimiento de la política educativa es parte integral del proyecto de "Estado comunitario" de Uribe Vélez, el cual representa la intención de una conjunción perfecta entre un proyecto autoritario de sociedad y una base social a construir, mediante la focalización del gasto en los más pobres y la "democratización" de la asignación de los recursos de presupuesto, con nuevos agentes mediadores y agenciadores de la política neoliberal, dentro de los cuales se cuenta también "el tránsito del sindicalismo reivindicacionista al sindicalismo participativo".

De otra parte, el 19 de junio de 2002, se expidió normativa en desarrollo de lo mandado por la Ley 715 de 2001: el decreto 1278, por el cual se estableció el nuevo "Estatuto de la profesionalización docente" y el decreto 1283, con el cual se "organiza un Sistema de Inspección y Vigilancia para la educación preescolar básica y media". Con estas dos normas, se produjo otro cierre del nuevo marco jurídico-institucional del régimen docente y de paso quedaron despejadas la dudas, de quienes ingenuamente, aún en el seno del magisterio, consideraban que eran posibles salidas institucionales concertadas en los desarrollos de la Ley 715 de 2001. Con la normativa mencionada se le ha asestado al magisterio el más fuerte golpe de la historia de las últimas décadas. Aunque desde la perspectiva gubernamental se ha aseverado que con el nuevo Estatuto se dignifica la profesión docente y se da un salto significativo hacia el mejoramiento de la calidad educativa, en sentido estricto se puede aseverar, más bien, que se sentaron de manera definitiva las bases, no sólo para una flexibilización laboral "de acuerdo con la ley", sino para una desprofesionalización de la carrera docente.

La profesión docente ha quedado debilitada, si no enterrada en un futuro casi inmediato. (Y con ella los programas universitarios de Educación en pregrado). El nuevo Estatuto contempla la posibilidad de que la labor docente sea desarrollada también por profesionales con título diferente al de licenciados en educación. Con ello se estimula la competencia por el ingreso al "servicio educativo estatal", al tiempo que se dificulta la inscripción en el "Escalafón Docente", pues -una vez en el servicio- deben mediar un período de prueba de un año y evaluaciones favorables de desempeño laboral y de competencias.

Inscrito en el Escalafón, el docente tendrá la presión permanente de las evaluaciones ordinarias de desempeño anual, pues de su resultado depende su permanencia en el servicio. Dos pérdidas consecutivas de tal evaluación llevan al despido fulminante. Las evaluaciones de competencias, por su parte, determinarán la posibilidad de movilidad salarial o de ascenso en el escalafón.

Un esquema de evaluación de esas características resulta profundamente extorsivo y perverso. Extorsivo, pues está montado sobre la idea de que el temor a salir mal evaluado y, en consecuencia, a ser despedido, se constituye en aliciente para mejorar la calidad de la labor docente. Perverso, por cuanto descansa sobre una especie de "darwinismo educativo". Están llamadas a permanecer en el sistema, aquellas "especies docentes" que logren sobrevivir, aún a costa de sus compañeros.

El esquema es vendible a la opinión pues es presentado como la noble intención de proveer mejor educación para los niños y niñas del país. Su propósito real es más bien otro: garantizar docentes más baratos en tiempos de guerra y de ajuste fiscal y, sobre todo, más dóciles, abrumados por el temor a la pérdida del trabajo en tiempos de desempleo y subempleo en ascenso.

El esquema es además vendible en sectores del magisterio pues es presentado con el mote de "ese no le toca a usted" y recibido con el de "ese no me toca a mí". Como todo lo "genuinamente neoliberal" desata la preocupación por la circunstancia particular y egoísta del individuo. Legítima, se podrá decir. Pero al menos dos consideraciones se deberían tener en cuenta: Primera, técnicamente no es dado pensar que evaluaciones en escuelas y colegios públicos se apliquen a unos ("los nuevos") y a otros no ("los viejos"). Segunda, mi "sólida posición individual" también puede ser transformada por el entorno, lo cual debería llevar a preocuparme más seriamente por él. Eso es lo que se ha demostrado con el Acto Legislativo 01 de 2001 y luego con la Ley 715 del mismo año. En Argentina, la crisis también afectó a los que tenían "asegurada" su pensión.

Muy en el fondo de la fase actual de la política neoliberal-neoinstitucional se encuentra también la intención del espectáculo: la necesidad de producir resultados inmediatos y de impacto social. Aumento en la cobertura, mejoramiento de la "calidad", recomposición de la estructura ocupacional del magisterio, incluido el cambio generacional forzado. Al mismo tiempo, sin embargo, se asiste al debilitamiento estratégico -con amenaza de extinción- de un haber social de la mayor trascendencia: la educación pública estatal. Ese cuadro gris, desde luego, tiene su contrapartida: se encuentra en la posibilidad del movimiento de resistencia y de lucha en favor de la educación pública, que debe generar la implantación de las políticas neoliberales.

* Parte de las ideas aquí expuestas se encuentran más desarrolladas en mi libro *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo*. (2002), Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C.

[**] Profesor Asociado, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

[1] Por nuevo marco jurídico e institucional se entiende el Acto Legislativo 01 de 2001, la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios y, en especial, el nuevo "Estatuto de la Profesionalización Docente", el Decreto 1278 de 2002