



La política de financiación como estímulo a la organización mercantil y la privatización de la educación pública

Jairo Estrada Álvarez[*]

Durante los últimos años se ha asistido a la consolidación del proyecto neoliberal - neoinstitucional 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.

El presente trabajo consta de dos partes. En la primera, se muestran los lineamientos generales de la política de educativa, en particular de aquellos relacionados con su financiación, a partir del régimen de marco jurídico-institucional emanado del ordenamiento constitucional de 1991. Esta parte culmina con la presentación de las tendencias de política educativa de la administración Pastrana. Allí se pone en evidencia que en ese período presidencial se emprendió una transformación sustancial de las “reglas de juego” de la financiación, cuyos alcances no son aún predecibles por completo, en consideración a que nos encontramos al inicio de los cambios “mandados” por la ley. Precisamente en la segunda parte del trabajo, se aborda el estudio de la Ley 715 de 2001, así como de su más probable implicación: el fortalecimiento de tendencia a la organización mercantil y a la

privatización de la educación pública, que ya se registra en todo caso desde tiempo atrás. El trabajo culmina con algunas reflexiones sobre el proyecto de “revolución educativa” de la administración Uribe Vélez, el cual es caracterizado como continuación de la política neoliberal-neoinstitucional, reforzada ahora por un marco jurídico-institucional aparentemente más favorable a su plena implantación.

Tendencias generales de la política educativa

Los diseños liberales-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 se 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 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.

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 expresada 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 la Fecode y de sus desgastadores 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 han 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 administración Uribe Vélez, como se verá más adelante.

La Ley 715 de 2001 como concreción de la política de financiación de la demanda^[2]

Con la aprobación de la Ley 715 quedaron corroboradas diferentes preocupaciones expresadas por diversos sectores de la sociedad interesados en el futuro de la salud, de la educación pública y del gasto social, en general. En efecto, si en los debates en torno a la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001 el Gobierno controvirtió -

rabiosamente- toda opinión que señalara las pretensiones privatizadoras de la educación pública contenidas en la contrarreforma constitucional, con la Ley 715 ha quedado claro que el camino trazado se orienta definitivamente en dirección al establecimiento de “reglas de juego” propias de la organización mercantil, aplicadas a un derecho social. Medidas de valor, competencia, mercado, son conceptos que están en la raíz del desarrollo legal del Acto Legislativo 01 de 2001.

Con la ley 715 de 2001 también ha quedado al descubierto que, tras el eufemismo del “ahorro fiscal”, utilizado por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación y por el Director Nacional de Planeación en los momentos más fuertes de la discusión sobre la reforma constitucional, se encuentran propósitos de alcance más profundo. No se trata simplemente de producir un recorte a las transferencias - que en el caso de las transferencias para educación puede superar los 6 billones de pesos- para atender los requerimientos del acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional y dar respuesta a la coyuntura fiscal.

En marcha se encuentra la transformación estructural de mayor significación en la historia reciente del gasto público en el país, la concreción de una decisión política del Estado que, para atender la creciente deuda pública y los menesteres de la guerra interna, debe consolidar un concepto tal de estructuración del gasto, en el que una reducción sensible los recursos, no aparezca como tal y pueda ser sostenible políticamente en cuanto a resultados. De ahí que en la base de la ley 715 de 2001 se encuentre la idea de la asignación y utilización eficiente de los recursos, para lo cual la política de asignación por demanda es por demás apropiada. Como es sabido, la tesis del Gobierno ha consistido en que los recursos son suficientes, sólo que han sido mal administrados o apropiados por “captadores de rentas”, como los maestros. Cuando para el país es evidente que la decisión del Estado consiste en que el dinero siga al sector financiero y a la guerra; el Ministro de Educación se ha aprestado a afirmar de manera demagógica -para darle sustento a la ley - que el dinero debe seguir a los niños.

El nuevo régimen legal de competencias establecido en la 715 ratifica, igualmente, que las inquietudes en torno al destino del proceso de descentralización eran absolutamente válidas. El Gobierno ha sostenido que el Acto Legislativo y la Ley reforzarán el proceso pues además de otorgar estabilidad al crecimiento de los recursos a transferir y con ello condiciones para la estabilidad institucional del proceso, se generarán eficiencias con las competencias redefinidas, que eliminarán duplicidad de funciones y permitirán una utilización más racional de los recursos. Además de avanzar en un concepto de mayor autonomía. La realidad es otra. Si con el Acto Legislativo se demostró que habría menos recursos, con la ley se ha puesto en evidencia que habrá más competencias para los entes territoriales, lo cual conduce de manera inexorable a una mayor limitación de la ya precaria autonomía y a una fuerte presión a la cofinanciación y a la generación de recursos propios, asunto que sólo puede ocurrir con mayores tributos territoriales.

La ley 715 de 2001 demuestra, de otra parte, que uno de los ejes de las

transformaciones normativas se encuentra en la mayor flexibilización del régimen legal de los maestros. También en este caso, la visión gubernamental sostuvo la tesis, como la sostiene aún, que los cambios de ordenamiento no afectarían ni afectarían al magisterio. En el fondo de la ley 715 de 2001 se encuentra la idea que la política de asignación de recursos por demanda posibilitará un cambio estructural del costo educativo actual, mediante el cual se generarán efectos sustitutivos: Al tiempo que se reduzca la participación del costo docente en el costo unitario educativo, se podrá incrementar aquella participación de costos por calidad. Por ello la importancia de los “parámetros técnicos”. De ahí la necesidad de redefinición de la planta docente y administrativa, de activación de un régimen de traslados y sobre todo de afectación del Estatuto Docente.

Los cimientos de la nueva normatividad poseen entonces otro componente: un concepto de redistribución regresiva del ingreso, que consiste en que el dinero que se ahorra con los maestros, puede ser utilizado -por ejemplo- para ampliar la cobertura, o para mejorar la calidad de la educación pública. La solidaridad entre los “de abajo” en convertida en instrumento para concretar la política de los “de arriba”.

La ley 715 de 2001 fue aprobada y sancionada el 21 de diciembre de 2001. Con ella se profirieron “normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se (dictaron) otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación, salud, entre otros”^[3].

La ley define la naturaleza del Sistema General de Participaciones (SGP) en cuanto éste se encuentra “constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley” (art. 1o.). En igual sentido fija la base de cálculo en 10,962 billones de pesos de 2001 (art. 2o.) y señala que del total de los recursos del SGP, “previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos” (art. 3o.)^[4].

La ley 715 establece igualmente la conformación del SGP y señala la distribución sectorial de los recursos del SGP, una descontado el 4% ya mencionado (arts, 3o. y 4o.). Es decir, en sentido estricto, el SGP funcionará con el 96% del total de los recursos transferidos, como se aprecia a continuación.

Distribución sectorial del Sistema General de Participaciones

Educación	58.5%
Salud	24.5%
Propósito General	17.0%

Considerando lo definido constitucionalmente y lo estipulado legalmente, las transferencias y los recursos del SGP se han proyectado de 2002 a 2008, es decir,

para el llamado régimen de transición, simplemente con el propósito inicial de ilustrar sobre los recursos de los que se dispondrá para financiar tan importantes rubros del gasto social en nuestro país. En acápite posterior, se contrastarán tales recursos con la proyección de los costos educativos actuales con el fin de señalar que la viabilidad de la ley descansa en buena medida en la reducción de costos docentes.

Distribución sectorial de los recursos del SGP (2002-

AÑO	SGP	Billones de Pesos		
		Educación, Salud y Propósito Gral. (96%)	Salud (24.5%)	Educación (58.5%)
	Base de Cálculo*			
2001	10.962	10.524	2.578	6.156
2002	12.019	11.538	2.827	6.750
2003	12.981	12.462	3.053	7.290
2004	14.020	13.459	3.298	7.874
2005	15.141	14.535	3.561	8.503
2006	16.428	15.771	3.864	9.226
2007	17.825	17.112	4.192	10.011
2008)	19.340	18.566	4.549	10.861
* El año 2002 se ha obtenido multiplicando el año base por 7.65% de inflación + 2				
Del año 2003 al 2005 se ha proyectado con una inflación esperada de 6% + 2				
A partir del año 2006 se ha multiplicado por 6% de inflación + 2.5				

La parte de la ley correspondiente al sector educativo se encuentra expuesta en el Título II, el cual está conformado por seis capítulos así (arts.5o.- 41o.):

- Capítulo I Competencias de la Nación
- Capítulo II Competencias de los entes territoriales
- Capítulo III De las instituciones educativas los rectores y los recursos
- Capítulo IV Distribución de recursos del sector educativo
- Capítulo V Disposiciones especiales en educación
- Capítulo VI Disposiciones transitorias en educación

La ley contiene además un acápite que contiene las disposiciones comunes al sistema general de participaciones (Título V), que -como es obvio- afectan también al sector educativo (arta. 82o. - 113o.)

Una vez presentados estos aspectos de información general sobre la ley 715 de 2001, conviene ahora adentrarse en el estudio de sus previsibles impactos sobre el sector educativo. Con el nuevo régimen legal de competencias se pretende, en el sentido más amplio, avanzar en el proceso de privatización de la educación pública. Pieza clave de ese propósito, como ya se ha dicho, consiste en consolidar y

desarrollar un esquema de financiación basado en la demanda, el cual ha quedado perfectamente diseñado en la nueva normativa legal. Esta normativa profundiza el concepto de política neoliberal que se venía construyendo a lo largo de la última década, como se tratará de ilustrar y demostrar por vía argumentativa ^[5] .

Redefinición de la función del Estado

Las funciones del Estado (gobierno central) pueden caracterizarse, en un principio, como de dirección general y de regulación autoritaria. En consonancia con los enfoques neoliberales y neoinstitucionales sobre la función del Estado, la ley 715 descansa sobre la idea de que éste puede centrarse en el diseño de las “reglas de juego”, en velar por que éstas se cumplan, en castigar a sus infractores, y en prefigurar condiciones para que los diferentes agentes puedan actuar suficientemente seguros. En ese sentido, se asiste -como es lógico- a un traslado de competencias, en la que la noción de concurrencia (responsabilidad compartida) se debilita sensiblemente al tiempo que las decisiones fundamentales permanecen en manos del gobierno central.

Del examen detallado de las competencias (arts. 5o.-8o-), se puede inferir que el concepto de dirección general se refiere a la formulación de políticas y objetivos de desarrollo y a la expedición de normas para la organización y prestación del servicio. Mientras que la noción de regulación resulta, en primer lugar, de la fijación de funciones de información en cuanto diseño, reglamentación y mantenimiento de un sistema de información del sector educativo; en segundo, de las funciones de regulación “técnica”, en cuanto fijación de criterios para la definición de plantas de personal docente y administrativo, o de parámetros “técnicos”; en tercero, de las funciones de policía administrativa (supervigilancia y control). Funciones todas que hacen sospechosamente semejante la función del Estado en el sector educativo, a las funciones de las comisiones técnicas de regulación para los nuevos mercados que se crearon con la privatización de los servicios públicos domiciliarios ^[6] .

Dentro de funciones del Estado se prevé igualmente la intervención directa en la forma de “control de cumplimiento de la ley” (arts. 29o.-30o.). En efecto, la norma establece que el no cumplimiento de las condiciones de ley, a juicio de la Nación, impone un “sistema de control de la educación que podrá ser ejercido directamente por (ésta) o contratado”. Tal sistema de control puede devenir en un sistema de administración temporal. Esta forma de interventoría se constituye en una especie de imposición de los diseños generales y de los conceptos regulatorios de política educativa del gobierno central, que menoscaba la ya precaria autonomía de los entes territoriales ^[7] .

Las funciones regulatorias del Estado se expresan definitivamente autoritarias en el conjunto las llamadas disposiciones especiales y en las disposiciones transitorias

para el sector (arts. 35o.-53o.), en particular en relación de las regulaciones en materia laboral que serán objeto de tratamiento más adelante. También, con el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República durante seis meses, de manera especial que la expedición de un “nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley” (art.111.2.).

Una concepción de las funciones del Estado como la aquí descrita favorece la estrategia de organización de la educación pública en tanto mercado y se constituye al mismo tiempo en una forma de fortalecimiento de los enfoques neoliberales de la descentralización, en los que los entes territoriales terminan en estación intermedia - inevitable inicialmente- del funcionamiento pleno del mercado. Ello se encuentra en relación estrecha con el concepto de asignación de recursos que logre finalmente estructurarse.

Descentralización autoritaria

La noción de descentralización autoritaria resulta del siguiente planteamiento: En la ley 715 de 2001, las decisiones fundamentales de la política educativa recaen sobre el gobierno central. Los entes territoriales no son más que agentes gestores de la política del gobierno de turno, con lo cual la autonomía política y administrativa se debilita y queda relegada a un segundo plano.

Si bien el propósito de los estrategias neoliberales de llevar la descentralización hasta la institución escolar no fructificó plenamente (como se pretendía en las versiones iniciales del proyecto de ley 120 de 2001), es evidente que la ley 115 de 2001 puede caracterizarse como “municipalizadora” ^[8]. Las competencias de los departamentos podrían considerarse transitorias. La mayor o menor transitoriedad de tales competencias dependerá de los procesos de certificación de los municipios no certificados, esto es, de lo que se reglamente en cuanto a capacidad técnica administrativa y financiera. Como es lógico el asunto se encuentra relacionado con el debate general que hay en el país sobre el nuevo ordenamiento territorial desde hace varios años.

Aunque la política de descentralización sobre la cual descansa la ley 715 es válida para los entes territoriales en general, es conveniente señalar que la ley establece tres tipos de competencias:

- a. Para los departamentos
- b. Para los distritos y municipios certificados
- c. Para los municipios no certificados

La diferencia de competencias consiste, principalmente, en si se está o no facultado para administrar directamente los recursos transferidos del Sistema General de Participaciones. En las disposiciones especiales en educación (art. 20), se señala que son entidades certificadas los departamentos y los distritos y que antes de finalizar el año 2002 serán certificados los municipios de más de 100 habitantes. Así mismo se establece que "todos aquellos municipios de menos de 100 habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse".

Ahora bien, el hecho de que la ley sea "municipalizadora" no puede considerarse como un problema en sí mismo. Desde el movimiento social, la descentralización ha sido vista como una posibilidad de profundizar en un concepto de democracia y de mayor participación de la población en la toma de decisiones de los asuntos que afectan su vida y su existencia. Empero, también está en marcha una visión neoliberal de la descentralización desde hace varios lustros. En ésta, la mayor democracia está asociada a la potenciación de las posibilidades del mercado, a que el sector privado pueda acceder a los recursos del sector público y a que el proceso descentralizador se constituya en un factor estabilizador de la situación fiscal del Estado. Precisamente esta última razón provocó en su momento el Acto Legislativo 01 de 2001, como ya se pudo apreciar en el capítulo anterior.

La ley 715 descansa sobre la cama del "ahorro fiscal" e impone un concepto de más competencias con menos recursos. En lógicas descentralizadoras pudiera aseverarse que es importante - y por qué no atractivo- que los departamentos, distritos y municipios certificados administren directamente y distribuyan los recursos financieros provenientes del SGP y que tengan además la posibilidad de administrar de manera directa también el personal docente y administrativo. Ello hace más interesante y lucrativo en términos políticos al gobierno local. Empero puede, desde luego, descentralizar las prácticas del corrupto sistema político que predomina en el país y estimular aún más sus formas clientelares de reproducción.

Tales atractivos no se compensan con la mayor responsabilidad política y social sobre la situación de la educación pública (aumento de cobertura, mejoramiento de calidad, etcétera) que queda en manos de los gobernantes locales al consolidarse con la ley 715 un suerte de régimen excluyente de competencias. En igual sentido, los previsible impactos negativos y las probables protestas que estimulará la nueva normatividad tendrán que ser enfrentadas ahora localmente. De alguna manera se asistirá a una reedición de protestas locales por educación y salud, como las ha habido en otras actividades sociales por las que antes respondía el gobierno central.

La mayores competencias establecidas en la ley (arts.7o.-8o.) demandarán mayores responsabilidades para su atención, especialmente en:

1. La administración y la distribución de los recurso financieros
2. La administración de personal docente y administrativo
3. La aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad

4. La administración, alimentación y actualización del Sistema de Información Educativa
5. La preparación de informes de gestión y de ejecución
6. La supervigilancia y el control en la respectiva jurisdicción
7. La prestación de asistencia técnica y administrativa a las instituciones escolares (cuando halla lugar)
8. La cofinanciación de la evaluación de logros
9. El control fiscal sobre el SGP (Contralorías Territoriales)

Estas responsabilidades impondrán la mayor generación de recursos propios. En ese sentido, el nuevo régimen de competencias deviene inevitablemente en aumento de los tributos territoriales, e impone aún más las ya existentes prácticas de cofinanciación ^[9]. La muy probable escasez de recursos estimulará prácticas privatizadoras. Dado que la ley permite la prestación del servicio con entidades privadas -denominadas eufemísticamente no estatales (art. 27o.)-, debe esperarse que para ahorrar costos educativos o generar efectos sustitutivos se busque "optimizar" la aplicación de los recursos transferidos con instituciones más baratas que las públicas.

Institución educativa y lógica empresarial

La definición de institución educativa de la ley 115 de 2001 puede ser instrumentalizada para propósitos de privatización. Frente a las intenciones iniciales del gobierno, en las que era evidente su interés por incorporar instituciones privadas en la definición de institución escolar, el texto definitivo de la ley señaló un concepto más "sostenible" políticamente para confrontar los discursos antiprivatizadores: "La institución educativa es -dice la norma- un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o *particulares* (...)" (destacado del autor) (art. 9o.). En el debate en torno a la ley, se presentó una llamativa evolución del lenguaje: de lo "privado", hacia lo "no estatal" y, luego, hacia los "particulares". Si en la definición legal de la institución educativa las pretensiones privatizadoras aparecen veladas tras el manto de concepto -en apariencia neutro- de los "particulares", en lo relacionado con las instituciones que podrán prestar el servicio educativo (art. 27o.), es claro la ley deja abierta la posibilidad para que éste sea prestado por instituciones privadas (llamadas de manera eufemística "no estatales") "cuando se demuestre la insuficiencia de las instituciones educativas del Estado" ^[10].

De las funciones de los rectores (art. 10o.) se puede inferir -de otra parte- que la ley refuerza el concepto empresarial en la forma de gerencia de los recursos, lo cual es congruente con el propósito neoliberal del Nuevo Sistema de Escolar, de organizar la escuela -en tendencia- como una empresa rentable. En especial, se aprecia la idea de estimular la autonomía escolar en la forma de la autonomía

financiera; propósito que se revela en la definición legal de los Fondos de Servicios Educativos (FSE) (art.12o.). Tales fondos “manejarán los recursos destinados a financiar gastos distintos a los de personal que faciliten el funcionamiento de la institución”. En presencia de presiones de costos educativos distintos a los de personal, o de propósitos escolares que superen los mínimos financiados por el Estado, la institución educativa se ve obligada a la generación creciente de recursos propios, como ya ocurre en la universidad públicas. A diferencia de éstas que pueden obtener recursos -en todo caso insuficientes- con contratos de asesoría y consultoría y otras modalidades de la extensión remunerada y menguar la presión sobre las tarifas universitarias, las escuelas públicas sólo tienen la opción del aumento de tarifas educativas o de actividades extra académicas como rifas, bazares, fiestas, que desvirtúan el sentido mismo de la escuela. Los FSE se constituyen en un instrumento estratégico de propósitos de privatización, de estímulo a la subcontratación y a la cofinanciación.

Mercado y distribución de recursos

La ley 715 de 2001 establece que “los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos en las siguientes actividades” (art. 15o.):

- a. Pago de personal docente y administrativo (contribuciones y prestaciones incluidas)
- b. Construcción de infraestructura, mantenimientos, servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas
- c. Provisión de canasta educativa
- d. Mantenimiento, evaluación y promoción de la calidad
- e. Contratación del servicio con entidades privadas (“no estatales”)
- f. Transporte escolar, según condiciones geográficas y nivel de pobreza (una vez cubiertos los costos de prestación del servicio)

La ley prevé además que con “los recursos del Sistema General de Participaciones podrá cubrirse el servicio de la deuda con entidades financieras, adquiridas antes de la promulgación de la presente Ley, originado en el financiamiento de proyecto de inversión en infraestructura, en desarrollo de las competencias de la entidad territorial” (art.92o.). En la ley se reproduce el esquema que rige para todo el Estado: En un lugar central se encuentra el aseguramiento de garantías para el

sector financiero, aún con un posible perjuicio de los recursos dispuestos para el sector social.

Definida la destinación, la ley 715 establece que la participación para educación será distribuida por municipios y departamentos de acuerdo a los criterios de asignación. En este sentido, desde el Acto Legislativo 01 de 2001 estaba definido que tales criterios corresponderían a criterios de demanda. El desarrollo legal precisa tales criterios y establece reglas de asignación (art. 16o.). Como se señaló en el capítulo anterior, la asignación por demanda comprende un camino encubierto y expedito a la privatización. Veamos por qué:

La asignación por demanda supone la atención de estándares técnicos y administrativos. Tal criterio, si bien es útil, puede resultar peligroso cuándo éstos estándares se convierten en un instrumento de tecnócratas para imponer un concepto de financiación de acuerdo a reglas de mercado, que desconoce -por tanto- realidades económicas, políticas y sociales de un país en guerra^[11]. Y resulta todavía más peligroso, cuando los instrumentos se convierten en la política misma. Esto es, cuando reglas y parámetros como asignación por alumno, estructura de costos, calidad educativa, número de alumnos por maestro, números de alumnos por funcionario administrativo o por directivo docente, entre otros, dejan de ser referentes para el desarrollo de la política educativa y se convierten en el punto de partida y en el objetivo mismo de la política. En esa perspectiva, la necesaria visión integral de la política educativa termina reducida a una cuestión de "gestión eficiente de recursos", que es lo que en efecto pretende la ley 715 de 2001.

Para evitar la incómodo y desprestigiada -según la experiencia del sector de la salud- acepción de "unidades de capitación", la ley optó por la más "sostenible" políticamente de "asignación por alumno". La "asignación por alumno" comprende los siguientes costos (art. 16.1.1.)^[12]:

- a. Costos de personal docente y administrativo
- b. Mantenimiento y adecuación de infraestructura
- c. Cuota de administración departamental
- d. Interventorías
- e. Sistemas e información

La fórmula general de asignación de la ley puede expresarse así:

$$A = PPA + PPPA + PE$$

donde:

A = Asignación

PPA = Participación por población atendida (asignación por alumno x población efectivamente atendida)

PPPA = Participación por población por atender (% de asignación por alumno x % de población por atender)

PE = Participación por equidad (según índice de pobreza)

En el caso de la *PPPA* y la *PE* se trata de sumas residuales.

Como se aprecia, la fórmula general de asignación se encuentra en buena medida en función de la "asignación por alumno" y es a la Nación a quien le corresponde fijarla anualmente. De cómo se estipula tal asignación dependerán otras variables del esquema de financiación basado en la demanda, como la cobertura y la calidad. Así por ejemplo, puede afirmarse que una "optimización" del costo unitario educativo, en la forma de "asignación por alumno" puede arrojar resultados inmediatos en materia de cobertura y, de esa forma, sustentar las bondades de la ley. Con la nueva fórmula de asignación se han creado las condiciones, por parte de los estrategas neoliberales, para generar un ciclo de masificación de la educación, que será presentado como respuesta a quienes -como yo- sostienen que se ha profundizado el proceso de privatización de la educación pública. La nueva fórmula no resuelve los problemas de equidad, que los tecnócratas neoliberales le imputaban al esquema de la ley 60 de 1993. Como ya se dijo la cuestión no puede ser resuelta considerando las diferentes tipologías escolares. La asignación por demanda coloca el debate en los descarnados términos del costo-beneficio (en el sentido capitalista, de rentabilidad). En esa perspectiva el costo debe estar "inmunizado" frente a variables extraeconómicas. La asignación por pobreza como se vio será residual.

Más allá de estas consideraciones, la pregunta que debe hacerse consiste en las implicaciones que a futuro puede tener un esquema de financiación basado en la demanda:

Con la ley 715 de 2001 la competencia por los recursos públicos es erigida en principio de regulación del sector educativo. Tras la competencia se encuentra la activación de los dispositivos del mercado: La ley conduce de manera inevitable a una fuerte disputa por los recursos públicos entre las instituciones educativas públicas, y entre éstas y las instituciones privadas (no estatales).

En el mediano y en el largo plazo, será el mercado el que dictamine qué institución educativa poseerá las condiciones para acceder a los recursos. En este sentido, el movimiento de la institución escolar tiende a asemejarse al movimiento del capital. Cierres, fusiones, absorciones, "alianzas estratégicas" son conceptos que entrarán a hacer parte del lenguaje cotidiano de la educación. No es exagerado aseverar, que la asignación por demanda producirá, en consecuencia, una profunda reestructuración de la educación pública, cuyos impactos políticos, económicos, sociales y culturales son cuando menos impensables en toda su dimensión.

La asignación por demanda supone que los aumentos de cobertura y el mejoramiento de la calidad son subproductos del mercado, "manipulables" con el establecimiento de parámetros técnicos. El incremento del número de estudiantes por profesor genera de manera automática un aumento de la cobertura, si se mantiene constante la cantidad de profesores. El costo unitario por estudiante baja y se hace realidad la fórmula: ¡Con los mismos recursos, más cobertura!. La fórmula de asignación por demanda presume simplemente que los recursos dispuestos siempre son suficientes; que la cuestión es de su gestión eficiente. En igual sentido, cambios en la estructura de costos, por ejemplo, en la forma de racionalización del costo docente, liberan recursos que pueden ser destinados para mejorar la calidad. Desde luego que en estos supuestos de la política neoliberal no se consideran los impactos que el previsible ciclo de masificación de la educación básica y media traerá sobre la calidad de la educación pública.

La asignación por demanda presume, además, que los movimientos de la demanda se acompañarán de los respectivos movimientos de oferta. Es decir, si una escuela aumenta en un año la cantidad de niños efectivamente atendidos, recibirá más recursos, podrá exigir la contratación de más maestros, hará las inversiones de infraestructura y de dotación, adquirirá material didáctico, etcétera. Si se reduce la cantidad de niños atendidos, los efectos serán los mismos pero en sentido contrario. La vida de la escuela tiene a asemejarse al movimiento del capital: Fases de prosperidad y auge, fases de crisis y depresión; incesante esquizofrenia, entre el proyecto pedagógico y la supervivencia económica y financiera.

Como se aprecia, la asignación de recursos establecida en la ley altera sensiblemente la noción de responsabilidad estatal frente a la educación pública, pues la institución educativa aparece como única responsable de la estabilidad o de las variaciones en la demanda por educación. La obtención de más o menos recursos aparece determinada por la capacidad y la eficiencia de la institución escolar. Factores claves, fundamentales para la comprensión de la situación de la educación pública, como las complejas condiciones sociales, políticas y económicas y la preocupante intensificación de la guerra no se encuentran reflejadas en las condiciones tecnocráticas de la ley. Tales determinantes de la demanda, como ya se dijo, no pueden ser resueltos con las "tipologías de las instituciones educativas".

Las consideraciones anteriores me llevan a aseverar que con la política de financiación de la demanda se asiste -por vía legal- a la conformación estratégica de un mercado de la educación pública. Como en todo mercado, la competencia se constituye en principio rector y organizador, en este caso, de la actividad educativa. Consideraciones sociales, económicas, políticas y culturales sobre el lugar de la educación pública quedan subordinadas a la "racionalidad económica y financiera", en su enfoque neoliberal. La educación deviene en mercancía a ser medida como cualquier otra: por su valor y por su valor de uso.

En la perspectiva de construcción de un mercado de la educación pública, la institución educativa se constituye en su unidad básica, pues es ésta quien

competirá, al fin y al cabo, por los dineros públicos. El costeo por alumno representa, en condiciones de competencia, el punto de referencia. Como se señaló anteriormente, la ley no dejó explicitado el tema de la "plantelización". Empero, la lógica mercantil sobre la cual descansa el nuevo régimen de competencias, conduce de manera inevitable a que la administración escolar se constituya en gerencia de recursos, en términos costo beneficio, capitalistas. Su existencia dependerá fundamentalmente de la eficiencia en la gestión de los recursos.

Competencia y "libre elección"

En una visión de mercado, lo que para la institución educativa es competencia, para el padre de familia es "libre elección". Con la ley 715 se sientan las bases para contribuir a hacer realidad, a futuro, lo que podría definirse como la utopía neoliberal: organizar toda relación social de acuerdo a lógicas de mercado; extender y ampliar a la sociedad toda, la ley del valor.

La política de asignación por demanda representa un acercamiento fuerte a la "libre elección". En una visión neoliberal radical -que no alcanza a tener la ley- lo ideal sería que la asignación por demanda se constituyera en subsidio monetario a la demanda. La responsabilidad del Estado frente a la educación fenecería cuando éste entregase al padre de familia el equivalente a una asignación por estudiante. El padre por su parte, tendría la "libertad de escoger" en qué escuela o colegio, sea público o privado, matricula a su hijo. La libre elección significaría igualmente que si el padre quiere una mejor escuela o colegio, debería estar en la disposición de destinar recursos propios para ese propósito. La "libre elección", en ese aspecto, representaría la decisión de cofinanciar o de sustituir consumos por parte del padre de familia.

En la ley 715, como se dijo, no quedó establecido un principio de "libre elección". No obstante, en el marco de estrategias neoliberales, la asignación por demanda puede constituirse en un mecanismo expedito para la extensión y generalización del subsidio a la demanda, que ya existe como una forma marginal de financiación de sectores sociales en condiciones de extrema pobreza.

En cualquier circunstancia, la "libre elección" no sería más que una forma de reproducir -en este caso en el campo de la educación- las desigualdades e inequidades que caracterizan de manera esencial las sociedades capitalistas de la periferia. "Libre elección" en condiciones de mayor concentración de la riqueza y del capital y de incremento vertiginoso de la pobreza y la desocupación, como es el caso de Colombia en la década de los noventa, no es más que una falacia.

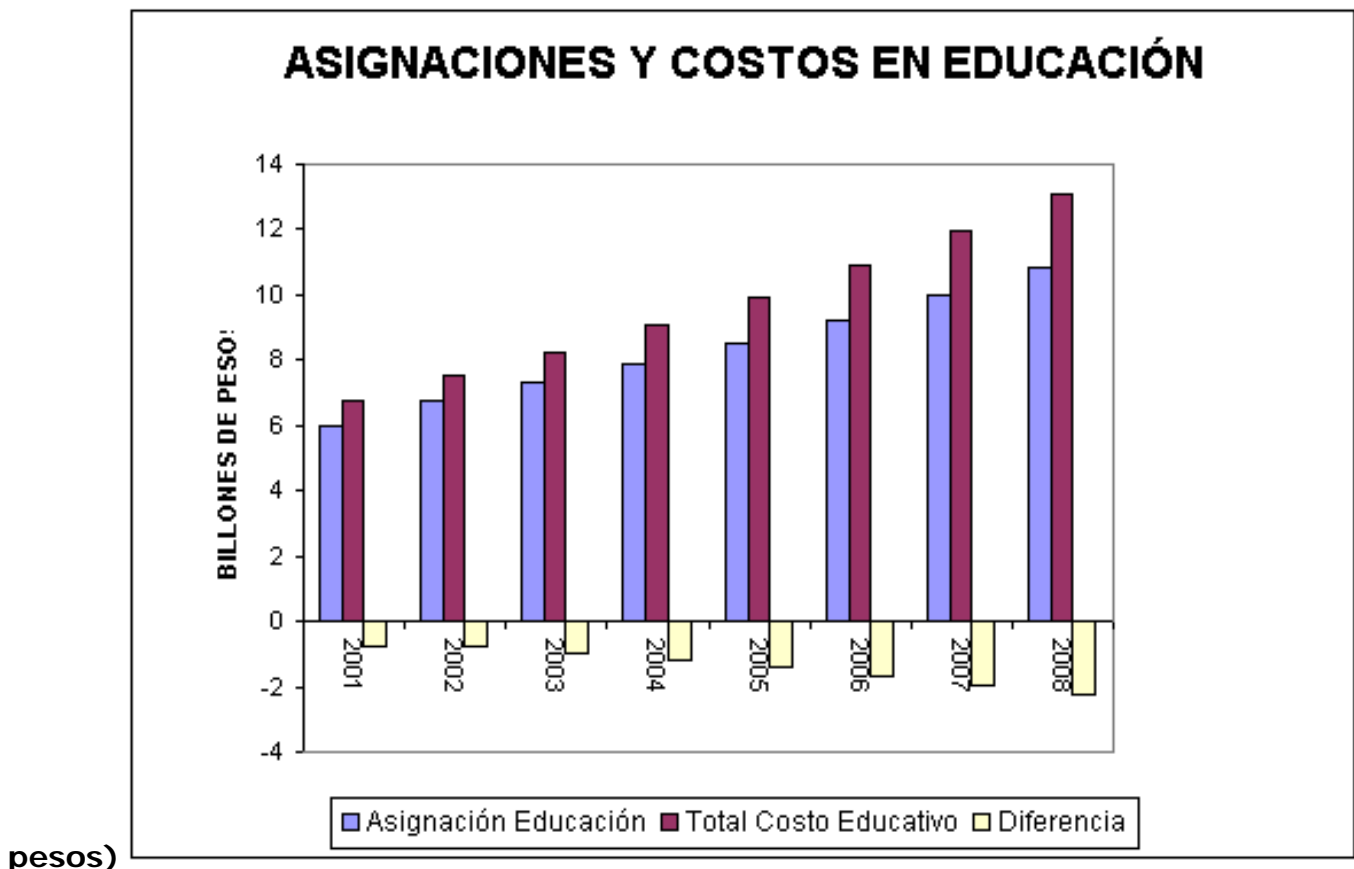
Política macroeconómica y “sostenibilidad” del sistema

La ley 715 profundiza el concepto de ajuste fiscal contenido en el Acto legislativo 01 de 2001. Como se apreció en el capítulo anterior, allí quedó establecido un tope al crecimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Con los “nuevos cerrojos” legales queda de nuevo en evidencia que las transformaciones legales del pasado reciente han tenido el propósito principal de someter la financiación de la educación pública a la política de “ajuste fiscal” impuesta por el FMI, y por esa vía, generar una -aún más - regresiva estructuración del gasto público.

Si se considera la proyección de las asignaciones para educación y la evolución de los costos educativos de 2002 a 2008, es claro que se está en presencia de un esquema de financiación que es deficitario, como se aprecia en la gráfica. Como los tecnócratas neoliberales necesitan un sistema equilibrado, tendría que producirse una drástica reducción de los costos y establecerse a futuro un control a su crecimiento. No hay alternativa distinta, pues como se sabe, el déficit no puede ser financiado con recursos distintos a los del SGP. Con los “cerrojos” a la financiación, quedó descartada cualquier posibilidad de concurrencia de la Nación.

Asignaciones y costos en educación (billones de



Fuente: Cálculos del autor, partir de proyecciones de la Ley 715 y de costos educativos

Por ello, la llamada "sostenibilidad financiera" del nuevo régimen de transferencias, en lo que respecta a educación, se garantiza -en primer lugar- con el límite establecido en la ley al crecimiento de los costos (art. 21o.).

El monto definido legalmente para el Sistema General de Participaciones se convierte en el techo para:

- a. Los compromisos que adquieran los entes territoriales para la prestación del servicio educativo
- b. Las plantas de personal docente y administrativo
- c. El escalafón docente
- d. Otros costos de servicios administrativos
- e. La prohibición de crear prestaciones o bonificaciones

La "sostenibilidad financiera" se refuerza con el discrecional régimen de traslados, en el sentido de que la "libre movilidad" de los maestros se constituye en un factor de optimización de costos. (art. 22o.).

La "sostenibilidad financiera" se asegura, adicionalmente, con las restricciones a la contratación y la nominación de personal por parte de los entes territoriales certificados y con la prohibición expresa a los no certificados (toda vinculación o contratación adicional debe contar con los correspondientes ingresos asegurados, de libre destinación) (art. 23o.).

La "sostenibilidad financiera" se garantiza también mediante la congelación y la reforma regresiva del Escalafón Docente (art. 24o.). La ley prevé asignar anualmente apenas una cuarta parte del costo actual de los ascensos por escalafón, lo cual equivale a un "ahorro" anual cercano a 160.000 millones de pesos.

Como se aprecia, en desarrollo del propósito de adecuar el SGP a la "política de ajuste", la ley 715 se torna especialmente agresiva con el magisterio. En la base de la ley se encuentra la "flexibilización" laboral y el desmonte gradual del Escalafón Docente.

Efectos sobre el magisterio

Uno de los componentes esenciales de la política de privatización de la educación pública comprende la afectación de la estructura de relaciones laborales existentes en el sector educativo público. En diversos documentos oficiales, en informes de consultoría preparados para el Gobierno nacional y, más recientemente, en el Informe Alesina se ha señalado, de manera diversa y con variados énfasis, que una

de las condiciones para sacar adelante el proyecto de reorganización del sector educativo consistía en reducir la capacidad de negociación de la Fecode y, en lo posible, en romperle el espinazo.

Las movilizaciones del magisterio, primero contra el Plan de Desarrollo en el primer semestre de 2001 y luego contra el proyecto de acto legislativo 012 de 2001, también en el primer semestre de 2001, mostraron la irrupción de un importante movimiento social, que logró convocar además a padres de familia y a estudiantes; en el caso del Plan de Desarrollo, acercarse a otros sectores del movimiento social y de los trabajadores estatales; y en el caso del proyecto de acto legislativo acompañarse de los trabajadores del sector de la salud.

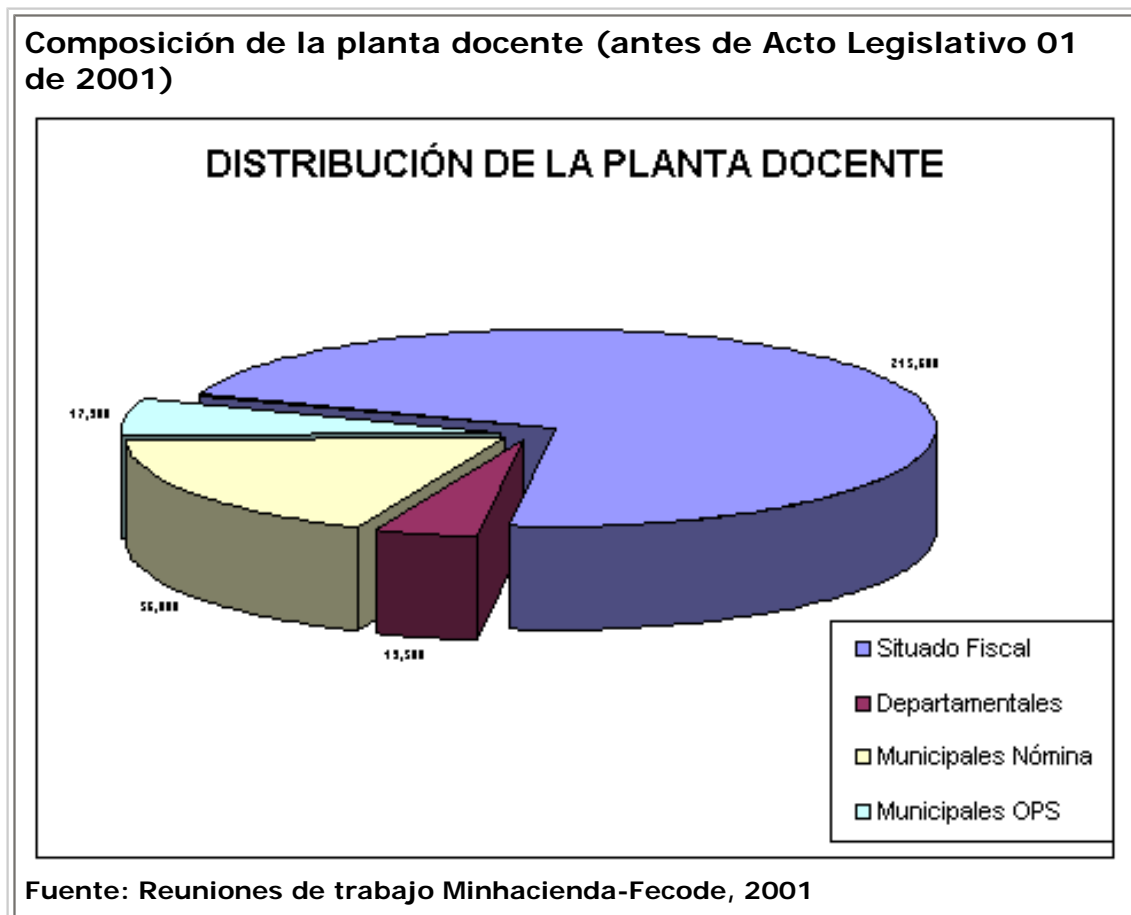
Los resultados finales de la acción social fueron sin embargo diferenciados y sus impactos sobre el magisterio también. La ley del Plan, 508 de 2000 (y el decreto posterior, 955 de 2000) se cayeron sucesivamente y con ello el andamiaje jurídico de las transformaciones neoliberales pretendidas con el plan. Ello fue importante para el "estado de ánimo" en alza del movimiento, pese a que los propósitos de la política neoliberal fueron desarrollados con el Plan de Reorganización del sector educativo y con la introducción del Nuevo Sistema Escolar y mediante la leyes anuales de presupuesto de 2000 y 2001. Con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001 quedó una sensación de derrota, pues no se logró detener, en lo esencial, la política neoliberal. A ello se sumó, la política de disciplinamiento del magisterio - adoptada por el Gobierno nacional y mandatarios locales- por la vía del castigo al ingreso (día no laborado, día no remunerado, pese a compromisos para recuperación del tiempo) ^[13], que tuvo sus efectos negativos sobre la protesta social contra el proyecto de ley, y la misma dificultad para traducir en acción y en consigna política un tema tan complejo como el del desarrollo legal del régimen de transferencias. Todo ello, aunado a otros aspectos, algunos internos de la Fecode, y otros propios de la situación política nacional, se constituyó en un conjunto de factores que condujo a que los debates en torno al proyecto de ley 120 de 2001 estuvieran acompañados de una baja movilización social, se limitaran en buena medida a los recintos del Congreso y a las restringidas posibilidades del cabildeo por parte de la dirigencia sindical.

El movimiento se encontró frente a una paradoja: A pesar de que en el caso del Acto Legislativo 01 de 2001 no era evidente de manera directa la afectación de las condiciones de vida y de trabajo de los maestros, hubo una mayor movilización social y, sobre todo, del magisterio. Por el contrario, aunque en el proyecto de ley 120 de 2001, era por demás evidente el propósito gubernamental de "flexibilizar" el magisterio y de desmontar importantes acumulados históricos, la movilización de los maestros fue más bien modesta.

Lo cierto es que la ley 715 posee importantes impactos sobre el futuro del magisterio y sobre las condiciones de vida y de trabajo de los maestros. Veamos:

En primer lugar, un análisis global y de conjunto permite aseverar que se asistirá a

una "congelación" de la planta docente actual, con tendencia incluso a la reducción del número actual de maestros.



Aunque durante el trámite de aprobación de la ley en el Congreso se logró superar la situación de provisionalidad en la que quedaba prácticamente todo el magisterio, de todas maneras en las disposiciones transitorias en educación quedó establecido que "las plantas de cargos docentes y de los administrativos de las instituciones educativas serán organizadas conjuntamente por la Nación, departamentos distritos y municipios, en un período máximo de dos años, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la ley" (art. 37o.).

Tales criterios se refieren a las "necesidades del servicio", que en el contexto de la ley se encuentran en función de la política de asignación por demanda (art. 7.4.). El diseño de plantas en ese aspecto depende por tanto del número de estudiantes atendidos y del número de estudiantes por atender. Cuando la ley le otorga competencias transitorias a la nación señala precisamente que las plantas se fijarán atendiendo las "relaciones técnicas establecidas" (art.40.2).

Precisamente, con base en la aplicación de normas técnicas es que se ha argumentado, por parte de los tecnócratas neoliberales, que habría un déficit de cobertura. Si se multiplicare el número total de maestros (302.400) ^[14] por 30

(parámetro meta de estudiantes por maestro), debería haber 9.072.000 niños, niños y jóvenes en las escuelas y colegios públicos. Dado que sólo hay cerca de 7.500.000 incorporados al sistema, querría ello decir que el déficit de atención de la planta actual equivale a 1.572.000 escolares; o que hay un exceso de maestros que asciende a 52.400. Como ese exceso se acompaña de una presión de costos, lo que debe esperarse es una vez termine el período de transición y el ajuste de plantas, haya menos maestros, más cobertura y, además, que se hayan liberado costos para calidad. La mayor amenaza recae, como es lógico, sobre los maestros se hayan incorporado por medio de la carrera docente en especial por quienes están por OPS.

La cuestión resultaría más dramática si se adoptara la información del CONPES en el sentido de que el número de maestros es de 320.000. En ese evento, se deberían atender 9.600.000 de estudiantes; es decir, habría un déficit de cobertura de 2.100.000 o, en su defecto, un exceso de 70.000 maestros ^[15]

En relación con las "necesidades del servicio" se encuentran también las facultades de libre disposición sobre la fuerza de trabajo, esto es, el régimen de traslados. La libre movilidad de los maestros es otra de las condiciones para el funcionamiento del sistema de financiación basado en la demanda. Tal sistema, en pleno funcionamiento, conduce de manera inevitable a que las plantas tengan que adecuarse periódicamente a los movimientos de la demanda.

Si bien es cierto que "los docentes, directivos docentes y administrativos vinculados a la carrera docente a la expedición de la presente ley, no requieren nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del cargo", también lo es que ello ocurre "sin perjuicio del derecho de la administración al traslado del mismo" (art.38o.). Es decir, el concepto de estabilidad queda en todo caso relativizado por el régimen de traslados ("cuando para la debida prestación del servicio" el traslado se efectúe dentro de la misma entidad territorial, "este se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental") (art. 22o.) ^[16] .

Al respecto señala el CONPES: "El éxito de este proceso depende de la distribución de los docentes que se tiene prevista realizar durante los dos años de la transición cumpliendo las relaciones técnicas de docentes por alumno que defina el Gobierno Nacional según nivel educativo y zona. Según cálculos preliminares del DNP, el ajuste de plantas a las relaciones técnicas se puede lograr con el traslado de aproximadamente 53.000 docentes". Y sigue, en un tono por demás cínico, "esto implica que se está asegurando la estabilidad laboral del 89% del magisterio" ^[17] .

Al momento de aprobarse el Acto Legislativo 01 de 2001 uno de los aspectos más destacados por el Gobierno consistió en la centralización de los costos educativos y la asunción de su totalidad por parte de la Nación (art. 357, parágrafo transitorio 2 de la Constitución). Como se señaló en el capítulo anterior, se trataba de una medida necesaria para proceder a una reestructuración del sistema de financiación

con base en la demanda. En particular, se resaltaba el impacto positivo de la reforma constitucional sobre los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos contratados o vinculados mediante orden de prestación de servicios, dado que se daba por entendido su incorporación automática a partir del 1o. de enero de 2002. La ley 715 despeja las dudas que pudieran quedar al respecto y deja claro que la línea de interpretación gubernamental del nuevo texto constitucional es perfectamente congruente con la política de financiación que se ha venido examinando en este escrito. Todo parece indicar que la vinculación para esos casos será de manera provisional y solamente durante el año 2002 (art. 38o.). Debe preverse que los recursos que durante este año se dispongan para la financiación de tales vinculaciones, podrán ser destinados en 2003 para financiar costos de "calidad educativa". En 2003 ya se trabajará con la fórmula de asignación con base en la demanda atendida ^[18].

Si se mantuviere el nivel de costos docentes de 2001, el nuevo esquema de financiación arrancarían en déficit. La cuestión es cómo se cubre dicho déficit. La opción, como se ha señalado de manera reiterada se encuentra en el magisterio.

De otra parte, debe preverse igualmente que la política de financiación sea conducente a que las salidas por jubilación de docentes no sean necesariamente cubiertas con nuevas vinculaciones. De nuevo aquí aplican los parámetros técnicos. Siempre será posible, con el argumento del aumento de la cobertura, con número igual o incluso menor de maestros incorporar más niños al sistema educativo.

A la congelación y la probable reducción de la planta docente se le adiciona, en segundo lugar, la reducción de los costos docentes. Tal reducción puede ser leída en dos sentidos: De un lado, como costo unitario docente. En este caso el descenso en el costo unitario resulta simplemente del hecho de que con los mismos maestros es posible atender más estudiantes, en tanto se modifiquen hacia el aumento gradual los parámetros técnicos (en particular el parámetro costo por estudiante. De otro lado, el descenso en los costos resulta de la congelación del escalafón docente del año 2002 al 2008 y de su reforma regresiva.

"En ningún caso se podrá ascender, a partir del grado séptimo en el escalafón, de un grado al siguiente y a ninguno posterior, sin haber cumplido el requisito de permanencia en cada uno de los grados". Las homologaciones de estudios de pregrado y de posgrado para ascender valen sólo hasta el grado 10 del escalafón ^[19]. Del grado 11 al 13, se incrementa en un año el tiempo de permanencia, respectivamente (art. 24o.) Como se aprecia, se trata de un desmonte gradual, que castiga de manera preferencial a los grados superiores del actual escalafón.

Las restricciones no comprenden exclusivamente un "endurecimiento" de los requisitos para promoverse. También se encuentran los límites en términos presupuestales. Al respecto la ley 715 señala: "Los departamentos, distritos y municipios podrán destinar hasta un uno por ciento (1%) durante los años 2002 al

2005 y un uno punto veinticinco por ciento (1.25%) durante los años 2006 al 2008, del incremento real de los recursos del sector, a financiar ascensos en el escalafón, previo certificado de disponibilidad presupuestal (art. 24o.)". Por incremento real de los recursos debe entenderse el incremento superior a inflación establecido en el Acto Legislativo 01 de 2001.

Para que el esquema del Acto Legistaltivo y de la ley 715 funcionara, era evidente que se tenía que producir una afectación del escalafón vigente. La ley dispuso recursos que equivalen apenas a la cuarta parte de lo que sería el costo anual actual. Los otros tres puntos (aproximadamente) se han convertido en uno de los tributos del magisterio a la efectividad de la política de racionalización del gasto.

La ley 715 inicia el entierro del actual Estatuto Docente, si se contempla además que "el régimen de carrera de los nuevos docentes y directivos docentes que se vinculen de manera provisional o definitiva, a partir de la vigencia de la presente ley" (art. 24, parágrafo único), será el que expida el Presidente en uso de la facultades extraordinarias que le otorgó la ley (art. 111o.). La existencia de dos escalafones conducirá como es lógico a una mayor fragmentación de intereses dentro magisterio, lo cual actúa como factor que dificulta la estructuración de una sola política en esta materia.

Si a lo anterior se adicionan los límites al crecimiento de las plantas, que la ley estableció en diversos apartes del articulado, así como la prohibición expresa a la nación para la administración de plantas para la prestación del servicio, es evidente que se está en presencia de una decisión política que tiene el propósito de producir un nueva estructuración del costo educativo, sobre la base del castigo al costo docente, para con ello, financiar otros costos, por ejemplo de "calidad". En ese aspecto, en el fondo de la política de financiación de la educación se encuentra un concepto de redistribución regresiva del ingreso en detrimento de los maestros, que puede formularse así: Los recursos que el Estado no está en disposición de suministrar, dada su política fiscal y sus obligaciones de deuda, pueden y deben ser extraídos de las remuneraciones docentes. El efecto político es sostenible pues el "ahorro", puede ser sustentado con el aumento de la cobertura educativa. Se trata de la visión neoliberal de la equidad, que es conducente a "nivelaciones por lo bajo" en las condiciones de vida y de trabajo. Lo que supere estándares mínimos es considerado y castigado socialmente como un "privilegio".

La profunda reestructuración en marcha del sector educativo, tendrá grandes implicaciones -todavía no predecibles en toda su dimensión- sobre la organización gremial de los maestros, la cual se desenvolverá en una suerte de conflicto: El proceso de "desnacionalización" de la educación pública, la marcada tendencia a la "municipalización" y el despliegue de dispositivos "plantelizadores", que trae consigo la financiación basada en la demanda, al tiempo que le da mayores contenidos locales a las luchas sociales y del magisterio, se constituye en factor de fragmentación de intereses; no sólo en el entorno del gremio, sino dentro de él.

De la misma forma, que no es posible definir a priori la configuraciones futuras concretas y los escenarios futuros concretos de conflicto en el campo de la educación pública, lo mismo es válido para las posibilidades de un movimiento social en favor de la educación pública.

Sobre el régimen de transición

La ley 715 prevé un régimen de transición de dos años (2002-2003) (art. 35o.). No obstante, la ley deja abierta la posibilidad para que “en cualquier momento antes del vencimiento del término de transición”, se puedan aplicar “las fórmulas y los criterios de distribución” ya expuestos (art. 41o.).

El propósito de toda transición consiste en adecuar un sistema determinado en funcionamiento a unas nuevas condiciones, en este caso, las emanadas de la ley. En la perspectiva de la 715, uno de los aspectos centrales radica en la consistencia del sistema de información que se logre diseñar y alimentar, pues como es de suponer, según lo que éste arroje, así mismo se hará la asignación por demanda. En ese sentido, las transformaciones emprendidas con los convenios de desempeño, las planes de racionalización educativa y sobre todo con el plan de reorganización del sector educativo se constituyen en una pieza clave, preparatoria, de manera anticipada, de los flujos de información que demanda hoy la ley 715 de 2001. Al respecto señala el Conpes: “Para lograr (la) nueva organización de las plantas y para llegar a la fórmula plena de distribución de los recursos al cabo del período de transición se requiere continuar aplicando los planes de reorganización. La nueva organización de las plantas se refiere a las plantas municipales que garanticen relaciones alumno-docente eficientes (...) y que sean equitativas en términos de costo. Por ello el Gobierno decide mantener los planes de reorganización y convertirlos en herramienta fundamental para la conformación de las nuevas plantas (...), para la certificación de los municipios de mayores de 100.000 habitantes y para la asignación del saldo de los recursos de la participación para educación por distribuir” ^[20] .

Durante el primer año, se trabajará con una noción de “costo histórico”. “Los departamentos, distritos y municipios certificados recibirán durante el año 2002 un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con recurso del situado fiscal, recursos adicionales del situado fiscal, participaciones de los distritos y capitales en los ingresos corrientes de la nación y los recursos propios departamentales y municipales que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del parágrafo 1o. del artículo 357 de la Constitución. A los departamentos se les descontarán los recursos destinados a los municipios que se hayan certificado”.

“Los municipios no certificados recibirán durante el año 2002 un monto igual al

costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación y los con recursos propios que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del parágrafo 1o. del artículo 357 de la Constitución” (art.41o.).

La noción de “costo histórico” supone que durante el primer año no se apreciará aún el impacto de una política de financiación basada en la demanda. Tal impacto se notará más bien en 2003 y sobre todo a partir de 2004. De tal forma, que estamos en presencia de una ley cuyos alcances y efectos son más bien de mediano y largo plazo, sobre todo cuando de develar sus implicaciones privatizadoras se trata.

Los conceptos más avanzados de aplicación de las reglas de distribución del SGP, sobre todo en referencia con el período de transición, se encuentran en el ya documento Conpes “Distribución del Sistema General de Participaciones. Vigencia 2002”. Al respecto se puede inferir, que es propósito del gobierno mantener estricto control sobre los recursos y precisar los criterios de la política de asignación a los entes territoriales en función de la información procesada -lo cual depende del éxito de la implantación del sistema de información- y del cumplimiento de metas, especialmente evidente en las asignaciones a los distritos. Por ello, el Conpes procedió a la distribución del 70% de la asignación para el año 2002^[21] y el resto lo dejó para efectuarse en agosto de 2002^[22].

En el documentos Conpes en mención se establecieron los criterios para definir el monto de la asignación por estudiantes: La matrícula oficial de año inmediatamente anterior (en este caso 2001) dividida entre los costos totales de la prestación del servicio (pago de docentes, administrativos e inversiones en calidad). Para el caso de los distritos la asignación por alumno quedó establecida en \$826.512. Esta metodología aparentemente sencilla y práctica, resulta por demás problemática.

Si el criterio de asignación que se va a imponer y a generalizar es ese, la política de asignación por alumno estaría estimulando, además, la reproducción de las condiciones desiguales y diferenciadas, así como las inequidades que existen en tanto en los entes territoriales (y entre ellos), como en los colegios y escuelas públicas, pues las condiciones de entrada al nuevo esquema de asignación son bien diferentes. Es improbable que la definición de tipologías escolares pueda resolver el asunto, dada los fuertes niveles de heterogeneidad regional, local y de la institución escolar.

El documento Conpes ratifica una vez más lo que en la base de la política educativa se encuentra la flexibilización del magisterio. Dicha flexibilización es interpretada por el Gobierno, no obstante, como la “gran oportunidad que le brinda al sector educativo para mejorar la condiciones laborales de los docentes y a su vez la calidad del servicio que se le brinda a los niños y jóvenes”. En el mismo sentido, se desarrollan los criterios del nuevo régimen docente: “Tal como lo establece la Ley, se busca una carrera docente en la que los maestros tengan mayores incentivos

para engancharse, y que, de hoy en adelante, los ascensos o bonificaciones dependan de la productividad del maestro y su capacitación, y no de su antigüedad, o de otros factores no relacionados con la calidad de la enseñanza. También, el nuevo escalafón debe permitir una desvinculación más ágil de los maestros que no ofrezcan resultados” ^[23] .

La “revolución educativa” como continuación de la política educativa neoliberal

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. De esa forma 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, además, 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.

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

· Ponencia presentada en el *Seminario internacional sobre Prospectiva y políticas educativas*, organizado por la Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, D.C., 20 y 21 de agosto de 2002.

[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. El trabajo se concentrará en el examen de la Ley 715 de 2001, dado que en ella se concreta el concepto de financiación basado en la demanda.

[2] En adelante me apoyo en el capítulo cuarto de mi libro *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo*. Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2002. El texto inicial sufrió modificaciones las modificaciones necesarias para su adaptación a los propósitos de la ponencia

[3] Diario Oficial, Año CXXXVII, no. 44.654, Bogotá, D.C., viernes 21 de diciembre de 2001. En adelante citas textuales de la ley aparecerán referenciadas simplemente con la numeración del respectivo artículo.

[4] De acuerdo a una particular interpretación de la normativa constitucional (que no las

contempla) (ver Acto Legislativo 01 de 2001), se establecieron estas deducciones previas a la distribución sectorial del SGP. En el proyecto inicial, se buscaba que ese 4% se destinara en su totalidad para el FONPET. En la práctica se trata de un recorte adicional al monto total del SGP, encubierto con otras formas de gasto social.

[5] Por lo pronto no puede ser de otra manera, dado que la ley entró en vigencia a partir del 1o. de enero de 2002.

[6] El primer borrador -no oficial- del proyecto de nuevo régimen de competencias preveía la creación de una comisión de regulación del sector educativo (Crese). Si bien la denominación Crese no quedó ni siquiera en el proyecto, es claro que sus propósitos sí.

[7] La posibilidad de interventoría es el resultado lógico de la redefinición de las competencias. Transferidas nuevas responsabilidades a los departamentos, distritos y municipios éstos deben responder. Si bien debe aceptarse que la norma en este aspecto pretendería, en todo caso, contrarrestar prácticas corruptas, también es claro que es un instrumento para presionar el cumplimiento de metas de calidad y de cobertura, las cuales por su parte aparecen con las principales bondades de la ley.

[8] Podría también aseverarse que la ley contiene elementos de descentralización en la institución escolar. También aquí el camino a la "plantelización" (utilizo concientemente ese horrible neologismo) estará más bien marcado por las políticas de asignación.

[9] Lo anterior pese a que en la nueva estructura de costos educativos se han incorporados costos de información y cuotas de administración departamental (verificar el texto). De otra parte, debe llamar la atención que en la segunda legislatura de 2001 se presentó el proyecto de reforma tributaria territorial. El gerente del Banco de la República, Miguel Urrutia, señaló por su parte que una de las prioridades de la política fiscal debe consistir en sacar adelante dicha reforma. El Tiempo. Enero 27 de 2001.

[10] De esa forma se levantan ciertas barreras de protección que la ley 60 de 1993 había dejado frente a la educación pública (art. 8o.). También allí se condicionaba la prestación del servicio a la insuficiencia de las instituciones educativas del Estado, sólo que se señalaba taxativamente que ello podría ocurrir "sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura de los servicios educativos estatales". En la ley 715 la institución educativa privada no sólo sería subsidiaria; también puede ser sustituta de la estatal.

[11] La definición de tipologías escolares si bien puede dar cuenta de especificidades del proceso educativo no resuelve el problema, pues el criterio que prima en la ley es técnico y financiero. Definida una tipología, "la asignación será la misma para los estudiantes de todo el país". ¿Puede una tipología general, sea rural o urbana, dar cuenta de las especificidades regionales y locales, de un país en el que la dinámica de la guerra le imprime igualmente una dinámica muchas veces impredecible a otros acontecimientos sociales?

[12] Nótese que en este artículo aparecen nuevas destinaciones de los recursos en forma de

componentes de la "asignación por alumno", que representa una suerte de "costo unitario educativo". Me refiero a los componentes de costos correspondientes a la cuota de administración departamental, las interventorías y los sistemas de información.

* Costos docentes, incluidos costos de escalafón, proyectados a partir de datos de 2000 del Ministerio de Educación. Dirección de Planeación, Grupo financiero y de costos; 2001, 8.75% IPC más 4%; 2002, 7.65% IPC más 4%; 2003-2008, 6%IPC más 4%

Otros costos proyectados según estimaciones realizadas conjuntamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fecode durante las negociaciones en torno al proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000. El dato de 2001 se incrementó en 7.65% en 2002, IPC causado. De 2002 a 2008, se proyectó con aumentos anuales de 6% de IPC.

[13] Pese a que en 27 departamentos se alcanzaron acuerdos, en Antioquia, Cundinamarca, Valle, Vaupés y los departamentos del "eje cafetero" se mantuvo la sanción.

[14] Dato convenido en mayo de 2001 durante las conversaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la dirección de Fecode, en el marco de las discusiones sobre el proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000. Con ese dato el parámetro número de estudiantes por profesor es 24.8.

[15] Con este dato, el parámetro número de estudiantes por profesor es 23.4. Ver: Conpes Social, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Distribución del sistema general de participaciones, vigencia 2002, no. 057, Bogotá, D.C., p.14

[16] Ver también arts. 6.2.3., 7.3., 8.2. de la ley. La ley prevé igualmente incentivos por una sola vez cuando voluntariamente se acepten traslados interdepartamentales (art. 40o., parágrafo 2o.).

[17] Distribución del sistema..., ob.cit, p. 29-30

[18] Como ya se mostró, para que el esquema sea financieramente viable debe producirse una drástica reducción de costos. Como los "otros costos" son más difíciles de afectar y su impacto dentro del total de los costos no es significativo, es lógico que la disminución de costos se viene en la forma de costos docentes, en sus diferentes modalidades, sea por pago de salarios y prestaciones (reducción de la planta), sea por pago de escalafón. En la práctica, se conjugarán ambas formas.

[19] La norma también establece que "el requisito de capacitación será en el área específica de desempeño general", según la reglamentación del gobierno Nacional (art.24o.).

[20] Conpes Social, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Distribución..., ob. cit., p.26

[21] Debe señalarse igualmente que ese 70% corresponde a las 11/12 partes del total

asignado, pues la última asignada será distribuida en enero de 2003. Ibid, p.21

[22] Igualmente se señaló que en caso de que con la información remitida se comprueba que alguna Entidad Territorial recibió recursos mayores al costo de prestación del servicio con la distribución del 70%, su participación deberá deducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda y los recursos de podrán deducir de la asignación de la siguiente vigencia. Ibid., p. 24

[23] Ibid., p. 30