

Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso. Reformas educativas en Colombia 1991-2010¹

CARLOS MIÑANA BLASCO*

El Estado mínimo: la educación colombiana antes de los 90

La historia de la educación colombiana en el siglo XX –salvo algunas pocas décadas reformistas liberales en la primera mitad del siglo– puede resumirse en el desinterés del Estado por asumir la educación y la descarga de su responsabilidad en la iglesia católica y en agentes privados (Helg, 1987). Este desinterés de las elites por la educación de las mayorías ha dado como resultado un retraso de casi un siglo en infraestructura. Las demandas de la población y de los organismos internacionales para incrementar la cobertura no se resolvieron construyendo colegios sino con la política de la doble y, poco después, la triple jornada (Decreto 150 de 1967, decreto y política que siguen vigentes hoy); de esta forma en las mismas instalaciones funcionan en realidad tres colegios en diferentes momentos del día (de 6 a 12, de 12 a 6, y de 6 a 10).

Ante la ausencia del Estado, desde los 80 se produjo un protagonismo y un empoderamiento del movimiento sindical magisterial en la construcción y direccionamiento de las políticas, aunque esto no se tradujo en un reconocimiento social y económico de la labor docente.

Igualmente el sector educativo colombiano se caracteriza por un débil sentido de lo público (Rodríguez *et. al.*, 2008; Miñana *et. al.*, 2009), tanto en las elites como en las clases medias y populares. La educación básica es un derecho, pero no es gratuita, algo sobre lo que han mostrado su preocupación reiteradamente los observadores de la ONU y de la UNESCO. Finalmente, Colombia se ha caracterizado por niveles muy altos de corrupción y clientelismo en el manejo del sector, fenómenos comunes en el Estado colombiano.

Aunque en Colombia nunca existió una educación pública fuerte, y sólo hasta los 90 fue reconocido el derecho a la educación, se implementaron políticas neoliberales desde finales de los 80 (Estrada, 2004). Por ejemplo, se terminaron los programas de becas y se sustituyeron por préstamos, y se congeló la planta docente, tanto en la educación básica como en la superior; empezaron a aplicarse los sistemas de *vouchers* o cheques escolares para que los estudiantes de bajos recursos estudiaran en colegios privados (a veces en jornadas alternas: por la mañana, los estudiantes “de pago”; por la tarde, los financiados por el Estado).

Pero en la década del 90 las políticas neoliberales y la larga tradición de estímulo a la educación privada, entraron en choque con la nueva Constitución de 1991, fruto de una Asamblea constituyente en la que participaron prácticamente todos los sectores sociales, incluyendo algunos grupos guerrilleros recientemente desmovilizados, los movimientos indígenas y los sindicatos, especialmente la FECODE (Federación Colombiana de Educadores) (Rodríguez, 1991). La nueva Constitución se orientó hacia la creación de un estado social de derecho, incorporó derechos de tercera generación y reconoció las minorías étnicas.



Dr. En Antropología Social y Cultural, Mg. En Educación, Prof. en la Universidad Nacional de Colombia.
E-mail: camina@cable.net.co

En 1991 se consagró por primera vez –aunque en forma parcial y no siendo la educación gratuita– el derecho a la educación hasta los 14 años. Los 90 se caracterizaron por el fervor constitucional, fervor que se concretó en la democratización de la escuela (gobierno escolar, Proyecto Educativo Institucional), en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) que incorporó nuevos saberes (democracia y ciudadanía, educación ambiental), en el reconocimiento de los derechos educativos de los indígenas con su autonomía y especificidad (60 pueblos que representan el 3,4% de la población; Decreto 804 de 1995), y en algunos intentos por una descentralización educativa. Todas estas reformas modificaron profundamente los aspectos ideológicos, pedagógicos, organizativos de las escuelas, pero no afectaron significativamente el gasto y la inversión en educación, pues paralelamente se continuó una política de ajuste fiscal impulsada desde un organismo técnico del Estado poco visible para la mayoría de los ciudadanos, pero con una gran responsabilidad e influencia en el “diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas” y en el “manejo y asignación de la inversión pública”, el Departamento de Planeación Nacional (<http://www.dnp.gov.co>).

Aumentar la cobertura sin incrementar el gasto educativo

Las gráficas y cifras siguientes provenientes de las bases de datos del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/>) muestran cómo el gasto por estudiante (como porcentaje del PIB) no ha aumentado en las dos últimas décadas ni en la primaria, ni en la secundaria, ni en la educación terciaria. Más aún, en el período 2006-2007 las cifras alcanzan los valores más bajos de la serie en todos los niveles educativos. El descenso en el gasto es mucho más notorio en la educación terciaria (ver Cuadro 1).

La cobertura bruta en primaria se mueve en estos años en valores cercanos al 120% por razones de repitencia y extraedad y se ha mantenido estable. La secundaria muestra un incremento impresionante en la cobertura bruta, pasando del 24% en los años 70, al 73% en 1998. De 1998 a 2003 no se incrementó la cobertura; desde el 2004 hasta hoy han aumentado poco a poco las cifras, alcanzándose el 90% en cobertura bruta, una cifra muy lejana todavía a la universalización de la secundaria. En la educación terciaria se observa un fenómeno similar a la secundaria: aumento notorio de la cobertura hasta 1998 (23% en cobertura bruta), estancamiento hasta el 2003, incremento progresivo hacia adelante hasta alcanzar el 35%, aunque hay que anotar que el incremento en este período se debe fundamentalmente a la educación técnica y tecnológica, no tanto a la universitaria.

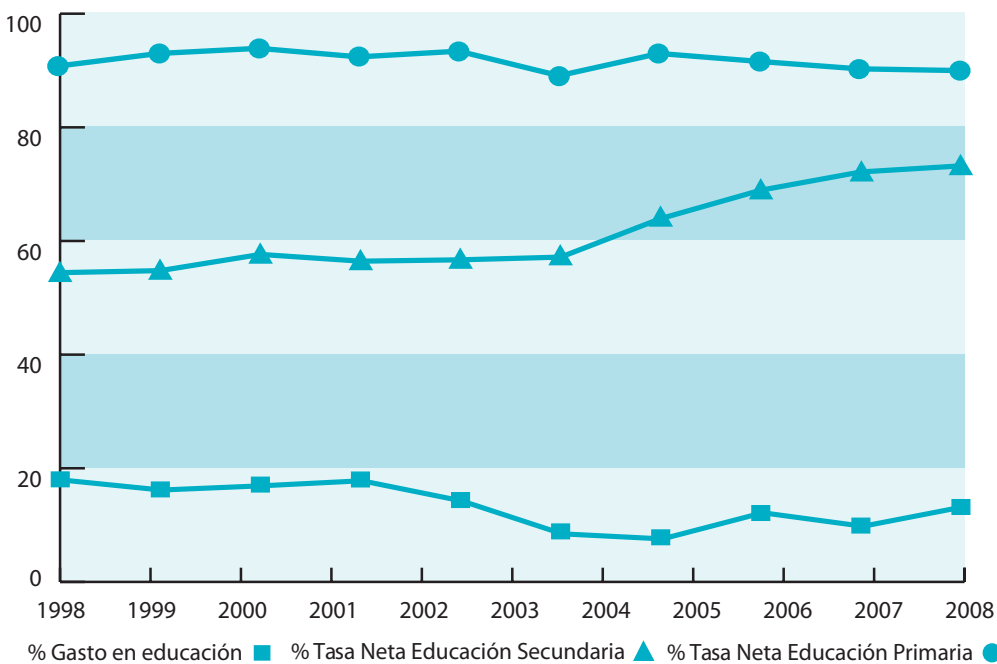
Un indicador de la manera en que se ha logrado aumentar significativamente la cobertura sin incrementar proporcionalmente el gasto en educación (los costos mayores en educación son los de personal) es la *ratio* estudiantes/profesor. En primaria, hemos pasado de 23 estudiantes por profesor en el año 1998 a 30 en el 2007 (incremento del 130%). En secundaria, el incremento fue incluso mayor: de 19 a 27 estudiantes por profesor en ese mismo período (142%)¹. Los políticos neoliberales hablan frente a estas cifras de “mejoramiento en la eficiencia del sistema” y destacan sus logros en el incremento de la cobertura, evitando mencionar la inversión.

Cuadro 1

Nivel Primario	1970	1980	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gasto por estudiante (% de PIB per capita)	13	15	13	14	14	..	16	16	13	12	12
Relación docente - alumno	38	31	23	24	26	26	27	27	28	28	28	30	29
Tasa bruta de escolarización	106	118	119	119	119	117	118	118	119	120	120	120	120
Nivel Secundario													
Gasto por estudiante (% de PIB per capita)	14	16	14	14	15	..	16	15	11	10	15
Relación docente - alumno	17	20	19	19	19	21	21	21	25	26	27	25	26
Tasa bruta de escolarización	24	41	73	73	72	75	73	74	78	83	86	89	91
Nivel Terciario													
Gasto por estudiante (% de PIB per capita)			34	38	32	32	25		21	20	19		26
Tasa bruta de escolarización	4,1	9	23	23	24	25	25	25	28	30	32	33	35

Si contrastamos el incremento de la cobertura con el gasto en educación tomando otros indicadores diferentes (cobertura neta frente a gasto en educación como porcentaje del gasto público), las cifras muestran una realidad muy similar. La cobertura neta de la educación primaria se ha mantenido estable en torno al 90% desde el año 1998, e incluso se aprecia un descenso en los últimos años. La cobertura neta de la educación secundaria se mantuvo estable de 1998 a 2004 y tuvo un incremento progresivo en estos últimos años hasta alcanzar el 71%. El gasto en educación como porcentaje del total del gasto público ha bajado desde el año 1998, en que se logró un 18,1%. El pico más bajo fue el año 2005, con un porcentaje del 11,1% del gasto público (ver Gráfico 1).

Gráfico 1



La educación privada en Colombia, a pesar del aumento de cobertura del sector público gracias al “mejoramiento de la eficiencia”, sigue siendo significativa. El gasto de los colombianos en educación privada (primaria y secundaria) está en esta última década en torno al 3% del PIB, mientras que el gasto público se mueve en torno al 4,5% (Fuente: Ministerio de Educación de Colombia, MEN, 2010, <http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/>). El sector privado recibe, además, recursos públicos bajo la modalidad de “colegios en concesión” (colegios construidos, dotados y financiados por el Estado pero entregados a empresas privadas para su explotación; este modelo se ha ido imponiendo desde el año 1999 hasta hoy) y “colegios en convenio” (colegios privados que reciben estudiantes con *vouchers* o cheques escolares). Según el Ministerio, en el año 2009 había en Colombia 13.806 colegios “oficiales” y 10.674 “no oficiales” (privados). En la educación terciaria, durante la década del 2000 la matrícula se ha repartido casi en partes iguales entre el sector público y el privado. En el caso de las universidades, Colombia cuenta con 32 universidades públicas y 47 privadas. Las cifras de las instituciones técnicas y tecnológicas también muestran un predominio del sector privado sobre el público.

No obstante, la realidad del país es muy compleja y diversa. Con un sistema educativo público históricamente precario y débilmente integrado, las diferencias regionales son en algunos casos abismales. Bogotá y la región cafetera (Antioquia, Risaralda y Caldas) muestran indicadores de cobertura y calidad por encima del promedio, así como una mejor infraestructura, mientras departamentos como Chocó o Córdoba mantienen indicadores que se alejan de la media nacional a la baja tanto en cobertura como en resultados de los niños en las pruebas estandarizadas. En estas regiones, que muestran también indicadores bajos en cuanto a nivel de ingresos y acceso a servicios básicos, el peso de la educación privada es mucho menor que en regiones como Bogotá donde ha sido posible la creación de un cuasi-mercado educativo por contar con unas clases medias y altas más numerosas, que pueden costear la educación de sus hijos. En el año

2009 el 2,2% de la educación básica y media en el Chocó era “no oficial” (privada), mientras que en Bogotá era del 34,5%, incluso después de una década de grandes inversiones en construcción de colegios oficiales y de ampliación de cobertura en la capital (cifras del MEN en su página web, 2010).

La educación al servicio de la nueva Constitución

Pero ¿cómo ha sido la política educativa en estas dos últimas décadas? ¿Cómo los gobiernos han logrado legitimarse frente a la opinión pública sin un incremento significativo en el gasto educativo? ¿Cómo han conseguido continuar una tradición neoliberal y privatizadora de la educación en el marco de una nueva constitución que abogaba por un estado social de derecho? En trabajos anteriores hemos mostrado la manera cómo se posicionaron los diferentes actores y abordamos el impacto de las reformas en la cotidianidad escolar (Miñana, 2009b), o las luchas indígenas por lograr una educación acorde con su proyecto político y de vida a contracorriente de las políticas oficiales (Bolaños *et. al.*, 2004), o cómo se vivieron las reformas en algunas regiones rurales, en Bogotá o en el Caribe colombiano (Miñana, 2006). En esta ocasión seguiremos las transformaciones en las reformas desde los gobiernos, especialmente en el nivel nacional central (Ministerio de Educación) y en la capital (Secretaría de Educación de Bogotá). La capital muestra unos mejores indicadores en términos de inversión, eficiencia y calidad, y hasta el año 2003 ha sido además el lugar donde se han puesto a prueba y afinado las políticas que luego se diseminaban en el resto del país. Desde el año 2004, por su autonomía relativa del gobierno nacional –que incluye lo presupuestal– hemos visto la emergencia de propuestas que se alejan un poco de la política educativa nacional pues los gobiernos locales han sido de un partido en oposición al nacional.

La implementación de la nueva Constitución en educación coincidió con el gobierno del liberal Ernesto Samper (1994-1998). La agenda del gobierno estuvo muy afectada por el Proceso 8000, por el que se investigaron los nexos del narcotráfico con la financiación de la campaña del presidente. Los ministros del sector fueron Arturo Saravia, María Emma Mejía y Jaime Niño: tres ministros en cuatro años, como era la costumbre inveterada hasta ese momento (esto es un indicativo de cuánto interés podía haber en un gobierno por la política educativa y por su continuidad, y cómo el cargo de ministro de educación servía principalmente para pagar favores políticos). Se produjeron grandes cambios discursivos y normativos (Ley General de Educación de 1994, Decreto Reglamentario 1860 de 1994), pero pocos en lo financiero. El gobierno central negoció estas normas en forma directa con los sindicatos. Sindicatos que, como señalamos anteriormente, fueron muy activos en la Asamblea Constituyente y en la consagración del derecho a la educación; incluso Abel Rodríguez Céspedes, constituyente (Rodríguez, 1991) proveniente del sindicalismo magisterial, fue viceministro de 1996 a 1998. Tal vez lo más notorio en la vida escolar de estos años fue la formulación de los Proyectos Educativos Institucionales, propuesta que seguía la iniciativa francesa de los *Projets d'établissement* y que se orientaban a fortalecer la autonomía institucional y la pertinencia pedagógica (Van Zanten *et. al.*, 2002). Acorde con la nueva constitución de espíritu mucho más democrático y liberal que la anterior del año 1886, se incrementó la autonomía y el gobierno escolar, la participación y la democracia con la creación del Consejo Directivo Escolar; profesores, padres y estudiantes participaban en él con voz y voto.

En Bogotá, la capital, fue elegido por voto popular como alcalde un académico, sin partido político, ex rector de la Universidad Nacional de Colombia, Antanas Mockus (1995-1997). Como Secretario de Educación lo acompañó otro profesor de la misma universidad. Mockus asumió con radicalidad la nueva Constitución y la nueva Ley General de Educación (Pérez *et. al.*, 1998), descentralizando la administración educativa de la ciudad, impulsando una cultura de la legalidad, la transparencia y la participación, en un contexto en el que la corrupción era lo habitual. En lo administrativo asumió la gestión pública por proyectos y se incrementó significativamente el presupuesto educativo. El nuevo marco constitucional amplió el período de gobierno de los alcaldes de dos a tres años, lo cual posibilitó una mayor continuidad en las políticas locales.

La contrarreforma a la Constitución

Al Presidente Samper le sucedió el conservador Andrés Pastrana (1998-2002), quien se propuso un diálogo con la guerrilla de las FARC. Frente a la retórica educativa del gobierno anterior, este gobierno fue prácticamente invisible, con los ministros Germán Bula y Francisco Lloreda. El tono democrático y participativo de años anteriores desapareció. Lo más notorio fue el Acto legislativo 01 y la Ley 715 de 2001, una verdadera contrarreforma a la Constitución y a la Ley General de Educación, que lograron ser aprobados al final de su mandato (Cubides y Mora, 2009). La reforma constitucional y la nueva ley establecieron un sistema de financiamiento de la educación a la demanda, es decir, que los recursos públicos se asignan *per cápita*, por estudiante atendido, lo cual puso en desventaja a las regiones poco pobladas y distantes, y estimuló la competencia de los colegios por los estudiantes, así como el hacinamiento en las escuelas (en Miñana, 2006, se muestran los efectos perversos y no deseados de esta política en los sectores rurales colombianos). Fijaron además un sistema progresivo de descentralización de las responsabilidades por la educación pública en las regiones, pero sin que el nivel central perdiera el control, pues los recursos que gira están vinculados al logro por parte de las regiones de los indicadores de gestión, cobertura, eficiencia y calidad. Igualmente, y también con un criterio de “eficiencia”, se obligó a que las escuelas de primaria se fusionaran con los colegios de secundaria (llegaron a unirse administrativa y pedagógicamente hasta 13 escuelas), eliminando puestos directivos y administrativos, pero destruyendo la autonomía y los proyectos educativos y pedagógicos que se habían construido laboriosamente desde el año 1994 por la iniciativa de la Ley General de 1994 (Suescún *et. al.*, 2005). Asimismo se fortaleció la autoridad y se incrementaron las funciones del Rector, en desmedro del Consejo Directivo. Finalmente, se establecieron como obligatorias las evaluaciones estandarizadas anuales para todos los niños del país; evaluaciones que debían ser costeadas con los recursos de las regiones. El gobierno de Pastrana no logró la paz con las FARC, y tampoco alcanzó a implementar las profundas reformas educativas que dejó aprobadas al final de su mandato.

El gobierno de Pastrana coincidió con la alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2000) en la capital. Peñalosa llegó al poder –como Mockus- de forma independiente, sin el apoyo de los partidos tradicionales, prometiendo la modernización de la ciudad y de su gestión; desarrolló un gobierno tecnocrático y se centró en el mejoramiento de la infraestructura y la movilidad de la ciudad: avenidas, parques e iniciativas ambientales, transporte público (Transmilenio), ciclorutas, bibliotecas públicas, nuevos y grandes colegios. Su Secretaria de Educación fue Cecilia María Vélez White, también de un perfil tecnocrático y que había trabajado en Planeación Nacional. Vélez asumió en Bogotá el pilotaje de las reformas del Consenso de Santiago (Burki y Perry, 1998), reformas que profundizaría en la capital al ser ratificada en su puesto por el siguiente alcalde, Antanas Mockus, reelegido para el período 2001-2003 (Peña, 2005). Posteriormente, ella misma llevaría al nivel nacional estas políticas como Ministra de Educación del Presidente Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010). Es decir, que frente a una tradición de cambios permanentes en la dirección de la educación nacional y de la capital, Cecilia María Vélez White estuvo dirigiendo la educación en el país por doce años ininterrumpidos (cuatro en la capital y ocho en el Ministerio).

Si nos centramos únicamente en la educación, desde la perspectiva educativa neoliberal, el Estado debe ser minimizado, pero en el caso del “Tercer Mundo” esta visión mínima presenta un problema, pues los “marginales”, los excluidos del mercado a los que se debería dirigir la educación mínima son la mayoría de los ciudadanos (en Colombia, según la CEPAL, el 46% está por debajo de la línea de pobreza, y las clases medias y altas nunca entraron al sistema educativo público). Por otra parte, los costos de los programas de ajuste fiscal y de apertura de mercados, promovidos por el mismo neoliberalismo, recayeron en las ya de por sí mermadas clases medias, incapaces ahora de costear una educación privada, aumentando la demanda de cupos en los colegios y universidades públicas en un momento en que éstos estaban siendo estrangulados presupuestalmente. Si la planificación estatal de estos países había sido criticada en forma reiterada por su inmediatez y cortoplacismo, al dejar los sistemas educativos en manos del mercado, de la demanda programada por el marketing y el oportunismo, los proyectos cuya inversión no se recuperara en forma rápida y segura, iban a ser definitivamente inviables, lo cual haría imposible la inversión en un negocio como la educación que implica inversiones fuertes iniciales y resultados a mediano plazo.

Estas son las razones por las que diez años después del Consenso de Washington, varios textos publicados por el mismo Banco Mundial van a señalar que las políticas establecidas allí se centraron en el ajuste fiscal, en liberalizar y privatizar, pero *“ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región”* (Burki y Perry, 1998). El informe citado, dirigido a América Latina, se titulaba precisamente *Beyond the Washington Consensus: institutions matter* (traducido como *La hora de reforma institucional*, también llamado Consenso de Santiago). El solo mercado no bastaba y se necesitaba la complementación de una serie de medidas para regular el mercado y las “jerarquías” –es decir, redefinir el papel del Estado (justicia, educación y administración pública)- de modo que se permitiera profundizar

“la calidad de las inversiones en recursos humanos, la promoción o creación de mercados financieros eficientes y sólidos [los desfalcos y las auto-quebras en Colombia, por ejemplo, fueron numerosos en esa época], el mejoramiento del entorno legal y normativo (en especial, la liberalización de los mercados laborales y el mejoramiento de las regulaciones que afectan la inversión privada en la infraestructura y servicios sociales), el mejoramiento de la calidad del sector público (...) pues el sector privado (...) ha advertido que sus utilidades o competitividad se ven afectadas por la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios financieros y públicos, la calidad de la educación y la eficacia del sistema judicial” (Burki y Perry, 1998, pág. 2).

El Banco adoptó para ello un nuevo enfoque de tipo neoinstitucional. Por un lado, los individuos pueden lograr sus objetivos más eficazmente gracias a la acción institucional –pues minimiza la incertidumbre-, a la vez que su conducta y la de otros puede ser moldeada por las instituciones (entendidas como sistemas de reglas e incentivos). Como se presupone que los individuos son egoístas, tarde o temprano violarán las reglas y producirán un comportamiento “disfuncional”. Por ello los teóricos se esfuerzan en diseñar

instituciones que minimicen esa posibilidad para producir resultados que socialmente son más “convenientes”. En el documento del Banco Mundial los resultados socialmente “convenientes” son, por ejemplo, el respeto de la propiedad privada, el incremento de las ganancias del capital internacional o la privatización del sector estatal; los “disfuncionales”, los intereses egoístas de las maestras, maestros y funcionarios e incluso de los jueces, o los banqueros y corredores de bolsa que no respetan las reglas y desfalcán a los inversionistas (Burki y Perry, 1998).

El neoinstitucionalismo proveniente del *rational choice* proveyó, pues, un conjunto de estrategias y tácticas para imponer las reformas creando “ciertas” reglas en un contexto “democrático”. La perspectiva teórica adoptada permitió además magistralmente mantener el individualismo neoliberal al mismo tiempo que se reconocía la dimensión institucional, pero negando todo tipo de “aparato” o de esencia como “el Estado” al reducirla a reglas e incentivos².

Cecilia María Vélez White, como Secretaria de Educación de Bogotá, asumió integralmente la propuesta del Consenso de Santiago imponiéndola de forma poco consensuada, rompiendo la comunicación con el sindicato de maestros e iniciando su gestión “poniendo orden”: despidos masivos del personal de servicios que eran funcionarios y contratación de dichos servicios por *outsourcing* (aseo, vigilancia, *catering*, servicios informáticos, sistemas de información y de matrículas; más de 3000 funcionarios); los colegios nuevos construidos y dotados con recursos públicos se entregaron a empresas privadas para su manejo; los Proyectos Educativos Institucionales, demasiado pedagógicos y etéreos, fueron reemplazados por “Planes de mejoramiento” anuales que incorporarían indicadores medibles; se construyeron indicadores educativos y sistemas de información confiables y cuantificables; se establecieron sistemas de estímulos y sanciones ligados a sistemas de evaluación y seguimiento (por ejemplo, se creó un “semáforo” para los rectores y gerentes zonales: el semáforo se ponía rojo si la información no llegaba a tiempo o si los indicadores mostraban bajo desempeño); se intensificó la gestión en red y la rendición de cuentas en línea; se organizó un manejo sistemático de la comunicación con la prensa.

Como señalamos anteriormente, quien fuera Secretaria de Educación de Bogotá y luego Ministra pudo llevar adelante todas estas reformas y poner en práctica en forma sistemática e inmediata las aprobadas en el año 2001 (reforma constitucional y Ley 715), gracias al apoyo incondicional de los alcaldes Peñalosa y Mockus (reelegido), a su capacidad de gestión, a continuar en su cargo durante dos períodos, y a que logró neutralizar las protestas sindicales penalizando las huelgas con descuentos salariales y sutiles campañas mediáticas³.

Ante el fracaso del conservador Pastrana para pactar la paz con la guerrilla, Álvaro Uribe Vélez (2002-2006, que luego sería reelegido para el período 2006-2010) sube al poder con el apoyo del Partido Conservador y los grupos paramilitares, con la promesa de un ataque frontal a la guerrilla por parte de las fuerzas militares. Cecilia María Vélez White, ante su exitosa gestión en Bogotá, es nombrada Ministra de Educación y se mantendrá en el cargo con el Presidente Uribe Vélez por dos períodos (2002-2010). Las políticas experimentadas en Bogotá van a ser extendidas a todo el país. Adicionalmente se van introducir algunas nuevas reformas que no se podían hacer desde el ámbito restringido del gobierno local. Varias de estas reformas se orientaron hacia las maestras y los maestros: recorte del tiempo de vacaciones, ampliación del horario laboral, eliminación del sistema de salud especial que gozaba el magisterio, y un nuevo estatuto laboral. Para facilitar su implantación y mitigar las protestas sindicales, el nuevo estatuto sólo se aplicó a los maestros que se vincularon a partir de su promulgación (Decreto 1278 del 19 de junio de 2002). El nuevo estatuto se orienta a flexibilizar el mercado laboral permitiendo el ingreso a la carrera docente de todo tipo de profesionales (contadores, ingenieros, enfermeras, antropólogos), des-pedagogizando la carrera docente, cambiando así el *ethos* y las marcadas tradiciones sindicales de los maestros en Colombia. Igualmente establece evaluaciones periódicas para renovar el contrato y para ascender, y disminuye el salario respecto al estatuto anterior. A pesar del boicoteo del sindicato a los concursos para vincular nuevos profesionales con el estatuto del año 2002, éstos se realizaron. Esta des-pedagogización de la profesión docente ha tenido un gran impacto en los programas de formación de maestros ofertados por las universidades privadas, muchos de los cuales se han cerrado al disminuir la demanda y no ser ya rentables.

El programa sectorial de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, denominado “La revolución educativa” (2002-2006) se impone una meta de 400.000 nuevos cupos que se lograrán: a) con reingeniería en el sector público –sin recursos, y gracias a la nueva normativa aprobada al final del gobierno de Pastrana-; b) con recursos, que se orientarán al sector privado y a “comunidades religiosas”; no menciona el derecho a la educación, sino que plantea un “acceso democrático” a la educación. En el año 2003 estuvo en Colombia una misión especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que rindió un durísimo informe respecto a la violación de los derechos humanos en general, pero también del derecho a la educación:

“El Plan de Desarrollo 2002-2006 no menciona el derecho a la educación, ni contempla ninguna estrategia para ampliar la educación gratuita ni reducir los costos educativos. Al contrario, se utiliza el principio de cofinanciación por parte de las familias y los alumnos, con la consecuente descarga de las obligaciones del Estado en derechos humanos sobre los particulares. La impo-

sición de una tasa de Impuesto de Valor Agregado (IVA) al costo de las matrículas educativas demuestra el concepto de compra-venta de la educación o, como lo dice Alberto Yepes de la Corporación Región, de negocio rentable. Así pues, Colombia carece de una estrategia educativa basada en los derechos humanos y la Relatora Especial recomienda una evaluación del impacto de “la revolución educativa” sobre el derecho a la educación” (Tomaševski, 2004)⁴.

El plan del segundo gobierno de Uribe Vélez, “Estado comunitario: desarrollo para todos” (2007-2010), va más allá, haciendo de la educación un componente secundario del capítulo “Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad”. La educación aquí ya no es un derecho, sino un mecanismo de gobierno para reducir la pobreza, el desempleo y la equidad, mecanismo que se aplica a los “pobres y a los más vulnerables”, tal como lo había planteado Friedrich von Hayek en 1960 (1997) en el capítulo XXIV de su obra emblemática *The Constitution of Liberty*. La política educativa cede su autonomía para convertirse en un apéndice del Sistema de Protección Social a cargo del Ministerio del mismo nombre (ver el organigrama en la pág. 126 del Plan). Es decir, se profundiza la perspectiva neoliberal. Así, el Plan de Desarrollo de este cuatrienio no presenta un capítulo de educación, sino un apartado secundario denominado “formación de capital humano”.

Las estrategias neoinstitucionales

Desde el punto de vista de la implementación, la política educativa utilizó la mayoría de las estrategias neoinstitucionales propuestas en el Consenso de Santiago. Se concentró y se articuló en torno a tres ejes:

1) “Equidad”, que en términos de política consistió en aumentar la cobertura “para garantizar el acceso a la educación”. El acceso se facilitó igualmente unificando y centralizando los sistemas de matrícula y asignación de cupos. Para evitar la deserción de los más pobres por razón de los costos educativos o de transporte, en los últimos años se ha empezado a implementar una política de gratuidad muy focalizada, así como algunos subsidios a las familias más pobres con la condición de que sus hijos asistan a la escuela.

2) “Eficiencia”. Los ingenieros, economistas y administradores desplegaron aquí toda una variedad de estrategias:

- a) Gestión por proyectos y por objetivos, e introducción de lógicas gerenciales provenientes de la empresa privada. La escuela se pensó como una empresa y los rectores como gerentes. Empresas reconocidas y exitosas en el mercado realizaron la capacitación de los rectores y las directivas de las escuelas.
- b) Mecanismos de planeación y control por indicadores cuantificables.
- c) Desconcentración de funciones en los municipios certificados (los que han mostrado eficiencia) pero sin perder el control.
- d) Financiación a la demanda y focalización del gasto en los más pobres.
- e) Privatización y *outsourcing*. La externalización se produjo incluso en la función de la supervisión. Dado que los supervisores provenían de la carrera magisterial se consideró que no eran imparciales para ejercer el control de los colegios públicos y se orientaron al control de los privados. Las labores de supervisión fueron reducidas al control y se encargaron a jóvenes funcionarios o contratistas.
- f) Reingeniería: fusiones de colegios, reestructuración del Ministerio y de las Secretarías de Educación.
- g) “Eficiencia interna”, atacando los problemas de extraedad, repitencia⁵ y deserción, y aumentando la *ratio* estudiantes por profesor (“parámetro” en la terminología de la política).

3) "Calidad", entendida básicamente como mejoramiento de los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas de papel y lápiz. Para mejorar la calidad las estrategias se concentraron en la aplicación de pruebas a todos los niños en determinados grados, establecimiento de estándares y competencias para conjuntos de grados, y capacitación a las maestras y los maestros en la educación por competencias⁶. La calidad se orientó no a los máximos, sino a los mínimos, es decir, a unas "competencias básicas" que todo estudiante debía lograr⁷. Se buscó igualmente evaluar a los profesores y establecer una serie de estímulos económicos a los rectores, instituciones y secretarías de educación que mostraran mejoras en la "calidad" (resultados en las pruebas). Igualmente la calidad se vinculó con una campaña de "más y mejor tiempo para el aprendizaje" que se concretó en el aumento de la jornada de trabajo de los docentes, en la disminución de las vacaciones y en velar para que las escuelas se concentraran en las clases formales y desestimar las otras actividades (Miñana, 2008). La calidad se "aseguró" a través de cada vez más afinados sistemas de información ("aseguramiento de la calidad", en la terminología de la política) y de control. Otra estrategia para estimular la calidad fue la creación de premios a las maestras y los maestros exitosos con el apoyo de la empresa privada (por ejemplo, el Premio Compartir, <http://www.premiocompartirmaestro.org/>), y a las instituciones que mostraran una "gestión de calidad" (por ejemplo, el Galardón a la Excelencia, <http://www.ccalidad.org/galardonindex.htm> y http://www.ccalidad.org/contenido/?page_id=34). En relación con lo anterior también se generaron varios mecanismos para estimular la competencia entre estudiantes, profesores, instituciones y secretarías, como la elaboración y publicación de rankings.

Finalmente, los impecables y permanentemente actualizados sistemas de información en línea y la "contratación a la vista" también en la web, permitieron mostrar a la ciudadanía una gestión transparente, unos indicadores de gestión públicos y una rendición de cuentas, prácticamente en tiempo real. Ligado a lo anterior el Ministerio contrató una empresa para el análisis de medios y el manejo de la imagen que le permitió monitorear día a día la prensa nacional, detectar los problemas que aparecían ante la opinión pública, y producir noticias que contrarrestaran la posible imagen negativa del Ministerio⁸.

Después de décadas e incluso siglos de desgreño administrativo, corrupción, clientelismo, y desinterés por la educación pública por parte de los políticos y gobernantes, la gestión durante una larga década de Cecilia María Vélez White se convirtió en un icono de la nueva administración pública en Colombia, por lo que recibió numerosos reconocimientos del sector público y el mundo empresarial. Una revista de opinión incluso la eligió como una de las cien mujeres de la historia de Colombia, al lado de heroínas de la independencia y científicas destacadas (*Semana*, N° 1224, 15 de octubre de 2005). Algunos congresistas de la bancada del Presidente Uribe Vélez la llamaban "la dama de hierro" (en referencia a la primer ministra británica Margaret Thatcher) por su firmeza en la aplicación de la política y su verticalidad en las decisiones.

Armando Montenegro, actual banquero, uno de los economistas que han dirigido el país desde Planeación Nacional durante varios años, y jefe de Cecilia María Vélez White cuando trabajó en esa entidad, expresa claramente el punto de vista de las elites ilustradas sobre el problema educativo en Colombia:

"Una de las consecuencias de que las élites del país se eduquen en escuelas privadas es que los dirigentes políticos, al tener a sus hijos en buenas manos, han descuidado la educación pública, la que sirve a las gentes sin recursos. A esto se ha sumado el hecho de que los partidos de izquierda, quienes deberían representar los intereses de los jóvenes pobres, se han limitado a tramitar las exigencias de los sindicatos de maestros públicos (no es inusual, además, que los hijos de reconocidos líderes de la izquierda colombiana asistan a escuelas privadas. Sus padres, sin duda, también quieren lo mejor para ellos). De esta forma, la educación de los jóvenes pobres ha quedado, en la práctica, con una vocería reducida y dispersa, concentrada en los planteamientos de algunos tecnócratas, de miembros aislados del sector privado y escasos políticos que comprenden la magnitud del problema. Entre las razones de optimismo en esta materia, cabe mencionar que el país cuenta con entidades como Corpoeducación y la Fundación Corona, así como con numerosos investigadores y técnicos, verdaderos especialistas en la educación, que mantienen una actitud vigilante, que producen reportes y realizan investigaciones sobre este problema" (Montenegro y Rivas Mallarino, 2005, pág. 171).

Las reformas educativas en la década del 2000 responden no sólo a unas presiones de la banca y los organismos internacionales sino también a la voluntad de unas élites tecnocráticas y de algunos líderes empresariales por asumir las riendas y el control de la educación pública en el país.

Resistencias a la contrarreforma desde la capital

Las maestras y los maestros bogotanos, duramente golpeados por la administración de Cecilia María Vélez White en Bogotá (1998-2002) y convertidos ante la opinión pública en los culpables de los problemas de la educación, se desquitaban involucrándose a fondo en la campaña política para la elección del alcalde de Bogotá para el período de 2004-2007. El candidato ganador –con el apoyo fundamental del magisterio– fue Luis Eduardo “Lucho” Garzón, un sindicalista proveniente de la izquierda moderada (la coalición denominada el Polo Democrático Alternativo) que incluyó desde la campaña en su gabinete a Abel Rodríguez, sindicalista magisterial, constituyente destacado por su defensa del derecho a la educación, uno de los líderes de la Ley General de Educación de 1994 y viceministro de educación en la presidencia de Samper. En las siguientes elecciones el Polo Democrático logró también una victoria en la capital con el candidato Samuel Moreno (2008-2010), siendo Abel Rodríguez el director de la campaña y, posteriormente, Secretario de Educación. Estas victorias de la izquierda democrática en Bogotá plantearon una situación muy interesante desde el punto de vista de la política social y educativa durante el período 2004-2010: por un lado, en el nivel nacional, un presidente neoconservador muy carismático con una administración de tipo neoliberal y neoinstitucional, con amplias mayorías en el Congreso e interesado en reformar la Constitución de 1991; por otro lado, en la influyente capital, dos alcaldes provenientes de la izquierda, con un secretario de educación que fue redactor de la Constitución del 91 y comprometido radicalmente con el derecho a la educación y con la educación pública de carácter estatal⁹.

Lucho Garzón plantea un giro hacia la inversión social en los más pobres con una propuesta programática de cierto aire populista: *Bogotá sin indiferencia*. En su campaña anunciaba el fortalecimiento de la educación pública y devolver la dignidad al magisterio. El presupuesto para educación va a ser el más alto de la ciudad en toda su historia (\$ 6,9 billones), duplicando con mucho el de la anterior administración¹⁰. En el Plan Sectorial de Educación 2004-2007, *Bogotá: una gran escuela*, la primera línea de política es la “materialización del derecho a la educación” y en cobertura plantea la universalización de la primaria y la expansión de la secundaria y el preescolar (178.000 nuevos cupos), pero no basándose en el sector privado, sino fortaleciendo el sector oficial. En ese sentido frena la política de concesiones de colegios a empresas privadas e inicia la construcción de 38 nuevos colegios que no serán entregados al sector privado¹¹. Durante el año 2004, aunque la inversión estaba amarrada desde la administración anterior, la cobertura aumentó a 902.000 niños, y para el año 2005 la Secretaría abrió 55.221 cupos más. Por el aumento gigantesco de la inversión en educación de las dos últimas administraciones del Polo Democrático en Bogotá (Lucho Garzón y Samuel Moreno) la meta de cobertura de la ciudad para el año 2013 se logró en el 2008.

Consciente del problema de la retención de los estudiantes, el plan de Garzón se complementa con la apertura de nuevos comedores escolares, la entrega de 600 mil refrigerios (almuerzos o meriendas), el mejoramiento de la infraestructura de 500 sedes educativas, el acompañamiento de los niños en la jornada contraria (antes o después de clases), el grado doce en algunos planteles (con énfasis técnico para conectar a los jóvenes con el trabajo o la universidad), los subsidios para los niños trabajadores (un pago a sus familias con el compromiso de que no abandonen la escuela) y la educación gratuita, al menos en la primaria.

En realidad, lo que encontramos aquí en cuanto a las estrategias de gobierno respecto a cobertura no es ninguna innovación. La focalización en los más pobres también se mantiene. Lo que sí se retoma radicalmente es el discurso constitucional del derecho a la educación y, sobre todo, el fortalecimiento de la educación oficial, que se traduce en frenar la política de ampliación de cobertura apoyándose en el sector privado, entrando en franca oposición con el Plan Sectorial del Presidente Uribe (*La revolución educativa*) donde se plantea explícitamente que toda la inversión para ampliar cobertura se haría con colegios religiosos y el sector privado.

El lenguaje tecnocrático de la administración bogotana tomó un tono más político y se volvió

a enarbolar el término del “derecho a la educación”. Igualmente se abandonó la terminología proveniente del *management* y se retomó –retóricamente– el discurso pedagógico. Decimos “retóricamente” porque, si bien se adoptó la consigna de “reinventar la escuela”, en la práctica no se produjeron cambios significativos en lo pedagógico u organizativo, más allá de convocar numerosos foros, premios, encuentros y eventos. Sin embargo, se mantuvieron gran parte de los mecanismos de gestión, de los sistemas de información y control, y de las medidas tomadas por Cecilia María Vélez White, bien sea por haberse convertido en leyes de la república, o bien porque el nuevo gobierno capitalino consideró adecuado mantenerlas.

La administración siguiente, la de Samuel Moreno, también del Polo Democrático Alternativo, continuó las mismas políticas educativas de Lucho Garzón, poniendo en el centro la idea del derecho a la educación, con una inversión similar y universalizando la gratuidad. No obstante, se presentaron frecuentes acusaciones –incluso desde su mismo partido– de clientelismo político y corrupción.

Lo que pasó en educación durante el período de las administraciones Garzón y Moreno muestra la complejidad de las políticas educativas y abre tal vez la posibilidad de que un gobierno local de cierta envergadura como el de una gran ciudad enfrente una política nacional, incluso en un país cada vez más centralizado como el colombiano.

Conclusiones

Las recientes políticas neoliberales y neoinstitucionales, si bien han minimizado una y otra vez el Estado como aparato burocrático por la externalización, la subcontratación y la reingeniería (ver, por ejemplo, los Decretos de reestructuración del Ministerio 1028/1999, 932/2000, 1414/2001, 2230/2003, 2231/2003, 956/2005, 2367/2006, 3035/2006, 4675/2006), en lugar de debilitarlo lo han fortalecido en un grado sin antecedentes en la historia colombiana ganando en centralización, control y legitimidad (Miñana y Arango, 2011), en forma similar a como sucedió en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher. A través de sofisticados sistemas de control y de información, los últimos gobiernos han absorbido y transformado la energía que habían acumulado durante décadas los políticos clientelistas, las luchas sindicales y los esfuerzos comunitarios de las clases populares para lograr acceder a la educación –la mayoría de las veces, incluso, construyendo la misma gente las escuelas– (Miñana, 2006). Todas esas relaciones sociales atravesadas por las interacciones cara a cara, el clientelismo, la política y la lucha sindical y popular, han sido transformadas en relaciones impersonales, flujos de información en sistemas expertos e informáticos, indicadores cuantificables. Una vez arrancada y transformada esa energía, el aparato estatal la ha capitalizado para el líder político que concentra en su persona el accionar del Estado, legitimándolo.

“El Gobierno Nacional anunció que para el 2004 se abrirán 250 mil nuevos cupos educativos en todo el país, para educación básica y media, los cuales forman parte de la Revolución Educativa de la administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez. La Viceministra de Educación Básica y Media, Himelda Martínez sostuvo que esta es la cifra planteada dentro de la meta de ampliación de cobertura con la cual el Gobierno Nacional otorga a más colombianos la oportunidad de acceder a la educación” (Periódico El Heraldo, 15 de enero de 2004).

Al mismo tiempo, sin perder el control, sin dejar de alimentarse de esa energía, configurada la educación como sistema desde la lógica de las relaciones impersonales, cuantificada y presupuestada, la ha entregado al mercado, al capital. Con las pruebas estandarizadas, con la evaluación a docentes, con los parámetros e indicadores de gestión, con los sistemas de información se ha mostrado como una máquina aplanadora de la diferencia, ha hecho iguales a los niños, a los y las docentes, a las instituciones educativas, a las secretarías de educación para, una vez convertidos en seres capaces de competir, una vez legitimado el *fair playing*, expandir el mercado educativo. El nuevo Estado ha construido ciudadanos iguales, instituciones educativas iguales, ha sido –a pesar de la Constitución de 1991 que consagraba la diversidad– indiferente a la diferencia; la única diferencia que reconoce es la frontera de la pobreza cuya definición y límites crea y maneja a su antojo (el sistema de información denominado SISBEN), la frontera que le sirve para distinguir entre los que debe regular porque ellos pagan por su educación (las clases medias y altas, los ciudadanos) y los que debe tutelar (los pobres, los administrados).

Si todo este despliegue de gestión que hemos visto en páginas anteriores no ha tocado el núcleo de la escuela, el aula de clase; si ha dejado a los docentes y a los estudiantes con los mismos problemas de la época, pero agravados por el hacinamiento en las escuelas; si no les ha echado una mano de apoyo ni ha elevado su moral, su entusiasmo ante los tiempos difíciles y ante los problemas que genera la misma masificación y universalización de la educación, sino más bien al contrario, los ha culpabilizado de su fracaso¹² ¿qué es lo que realmente ha hecho la política educativa y la administración en estos últimos años?

En primer lugar, poner la escuela al servicio de la misma administración y del gobierno de turno, poner a trabajar a estudiantes, a docentes, a directivos y funcionarios para justificar su buena gestión, incrementar los indicadores, mientras éste se lava las manos de los problemas escolares e incluso los profundiza, pero saliendo airoso ante los electores.

En segundo lugar, poner su grano de arena desde la educación en el ajuste fiscal, en la reducción del gasto estatal, en su redistribución en las clases medias y medias bajas para bajar los impuestos de la renta y de los grandes capitales con el fin de “estimular la inversión” y “mejorar la competitividad para atraer el capital extranjero”, al mismo tiempo que demuestra su capacidad de gestión y culpabiliza de los problemas derivados de estas medidas a todos los demás: la globalización, el BID, el FMI, la inflación, la competitividad, los estudiantes que no quieren estudiar, los padres que no se preocupan por sus hijos, las maestras y los maestros que no quieren trabajar, las directivas que no son capaces de gestionar, las administraciones regionales que son ineficientes.

Finalmente, y a pesar de ser uno de los países en el mundo con una educación más privatizada, ha desmontado el escaso funcionariado magisterial y sus derechos, ha “flexibilizado” el mercado laboral, ha entregado buena parte de la provisión del servicio educativo y sus conexos para que la rentabilizara el capital creando cuasi-mercados, y abriendo nuevos campos de inversión en servicios que eran poco deseables para el capital, pero cuya rentabilidad se garantiza hoy por su financiación con los fondos públicos. Y todo ello, en el caso colombiano se ha hecho con poca originalidad, adoptando al pie de la letra el paquete de fórmulas y experimentos –las “reformas”- ya probado desde los años 80 en Gran Bretaña, Chile y los EE.UU., recogidos en los documentos de política del Banco Mundial.

En Colombia –como en esos países- tampoco las reformas fueron la respuesta a una crisis, pues la respuesta a la crisis del país fue negociada democrática y legítimamente en la Constituyente en 1991. Una agenda paralela a la propuesta por la nueva Constitución se fue imponiendo poco a poco pero con gran coherencia y sistematicidad impulsada desde el Departamento Nacional de Planeación y desde el Fondo Monetario Internacional¹³.

En Bogotá, fueron las administraciones Peñalosa y Mockus (en su segundo período), con propuestas políticas que tomaron distancia de los partidos tradicionales, las que pusieron a prueba las recetas del Consenso de Santiago. En el nivel nacional, en esa misma época, poco se pudo hacer pues el gobierno liberal de Samper, afectado por el denominado Proceso 8000 por denuncias de corrupción del narcotráfico, y el conservador de Pastrana, dedicado a su imagen internacional y a la negociación con las FARC, no tuvieron las condiciones de legitimidad para llevarlas adelante. La mayoría de los intentos se echaron para atrás y la resistencia sindical fue muy fuerte, tanto es así que la mayoría de los decretos, leyes y cambios constitucionales se produjeron en los últimos días de la administración Pastrana como un legado para el siguiente gobierno. Hubo que esperar a Álvaro Uribe Vélez -un líder carismático, trabajador y de gran tenacidad, con amplias mayorías en todos los sectores de la población, con el apoyo de los paramilitares (ellos mismos afirmaron controlar el 35% de los escaños del Congreso), los militares, la iglesia católica, las elites y el gobierno de los EE.UU., y que combinó magistralmente el neoconservatismo, el neoliberalismo, el neoinstitucionalismo y el populismo-, para que las reformas se pudieran imponer en el nivel nacional.

Aunque el aula y la relación pedagógica siguen prácticamente intactas, hemos asistido a una verdadera revolución de la escuela como organización y como institución en su conjunto, en las formas de participación y vinculación de los diferentes actores, en las normas que la regulan,

en la manera como se piensa y se proyecta, en el sentido de lo público (Rodríguez *et. al.*, 2008; Miñana *et. al.*, 2009b), en la forma como se relaciona con los otros niveles del sistema educativo y con el Estado en general, con el mercado y con el capital, con las comunidades locales y con la sociedad.

Las intenciones de las políticas y de las medidas implementadas en los últimos años son claras: la educación pública debe entenderse como una educación mínima –no básica– para los más pobres; los recursos públicos y la educación se administran mejor por el sector privado e insertando los servicios en unas lógicas de mercado y gerenciales; los problemas de la escuela no son pedagógicos –o por lo menos esos no son los problemas que deban interesarle al Estado o a los gobiernos– sino de gestión.

Los cambios terminológicos que se han ido afincando en estos años no son inocuos, en especial –y para la organización escolar– la terminología gerencial y centrada en resultados cuantificables. El discurso pedagógico y el saber de las maestras y los maestros han sido despreciados e infravalorados.

En estos años la administración ha tomado un protagonismo inusitado y ha hecho presencia virtual, a diario, entrometiéndose en la vida institucional. En las escuelas se ha producido un desplazamiento de ellas mismas, un descentramiento hacia la administración local y nacional. Pareciera como si hoy las instituciones no miraran hacia adentro, hacia sus estudiantes, hacia su entorno inmediato, sino que tuvieran fija la mirada en las exigencias que provienen de las Secretarías y del Ministerio. Sin embargo, la vida escolar, a pesar de las demandas de la administración, se teje en la cotidianidad en las interacciones entre estudiantes, docentes, directivos, administrativos, padres de familia y su entorno. Las demandas concretas, cercanas, cara a cara de los estudiantes pesan más que los correos electrónicos del Ministerio. Allí se construye la autonomía que algunos pocos colegios conquistan a diario, fortaleciendo la movilización de los actores, la democracia y la participación al interior de la institución y negociando con los centros de poder, o con astucias y tácticas sutiles de efectos inesperados (Miñana *et. al.*, 2004, 2009a, 2009b). El magisterio ha mostrado igualmente, a pesar de ser duramente golpeado, su capacidad política incluso para elegir dos alcaldes consecutivos en la capital. En el caso colombiano no se puede hablar de que las políticas neoliberales hayan destruido una época dorada de la educación pública que nunca existió. Por el contrario, han logrado acabar con arraigadas prácticas clientelistas y con el desgreño administrativo, pero truncando la esperanza y las ilusiones de un país que acababa de negociar legítimamente una nueva Constitución pluralista, democrática y orientada hacia un estado social de derecho.

Bibliografía

- BOLAÑOS, Graciela; RAMOS, Abelardo; RAPPAPORT, Joanne y MIÑANA, Carlos, *¿Qué pasaría si la escuela...? 30 años de construcción de una educación propia*, Popayán, Consejo Regional Indígena del Cauca - Terre des Hommes, 2004.
- BURKY, Javed, y PERRY, Guillermo, *Beyond the Washington Consensus : institutions matter*, Washington, The World Bank, 1998.
- CUBIDES MARTÍNEZ, Juliana; MORA CORTÉS, Andrés (comp.), *Economía política de la educación. El caso de Bogotá*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Bogotá, Aurora, 2004.
- HELG, Alpine, *La educación en Colombia 1918-1957*, Bogotá, CEREC, 1987.
- MIÑANA BLASCO, Carlos *et. al.*, "Escuela, carnaval y construcción de lo público: una experiencia y muchas paradojas", en *Universidad-escuela y producción de conocimiento pedagógico (Resultados de la investigación IDEP - Colciencias)*, pág. 223-243, Bogotá, IDEP, 2009a.

- _____ “Haciendo pública la educación pública: construyendo alternativas entre la escuela y la universidad”, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Informe de investigación, <http://www.humanas.unal.edu.co/red/publicaciones/informes-de-investigacion/>, 2009b.
- _____ “La Autonomía escolar en el contexto de las recientes reformas educativas en Bogotá”, Informe del estudio adelantado por el Programa RED para la Secretaría de Educación del Distrito, Universidad Nacional de Colombia, Programa RED, 2004: <http://www.humanas.unal.edu.co/red/publicaciones/informes-de-investigacion/>.
- _____ “¿Quién es el usuario del ‘servicio educativo’? Coproducción y definición de los actores y del servicio en Colombia (1991-2006)”, en *Análisis Político*, N°67, septiembre/diciembre, pág. 207-223, 2009.
- _____ “Tiempo para el aprendizaje: reformas educativas en Colombia y reconfiguración espacio-temporal de las escuelas”, en *Propuesta educativa*, N° 29, Junio, pág.41-50, 2008.
- _____ *Estado, mercado y comunidad: Reformas educativas y redefinición de lo público en Colombia, 1994-2005*, Tesis doctoral, Doctorado en Antropología Social y Cultural, España, Universidad de Barcelona, 2006.
- _____ “¿Tiene sentido hoy hablar de políticas públicas en educación artística?”, Ponencia presentada en el IX Foro Pedagógico Distrital, Bogotá, 2004.
- <http://www.humanas.unal.edu.co/red/publicaciones/articulos-y-ponencias/>
- MIÑANA, Carlos y ARANGO, Carolina, “Educational Policy, Anthropology, and the State”. En LEVINSON, Bradley. y POLLOCK, Mica (ed.), *A Companion to the Anthropology of Education*, New York, Willey-Blackwell Pub. (in press), 2011.
- MONTENEGRO, Armando y RIVAS MALLARIÑO, Rafael, *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, Bogotá, Taurus, 2005.
- PEÑA BORRERO, Margarita, *Aprendizajes sobre gestión educativa. La experiencia de Bogotá 1998 – 2003*, Bogotá, Fundación Empresarios por la Educación, 2005.
- PÉREZ, Jesús Hernando et. al. “Proyecto Educativo Institucional. Gestión y autonomía en Santafé de Bogotá”, en *Educación y ciudad*, N° 5, pág. 6-15, Bogotá, 1998.
- PETERS, Guy. [1999] *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- RODRÍGUEZ, Abel, y TORO, Germán, “Por una reforma democrática de la educación”, en *Educación y Cultura*, N° 22, pág. 23-29, 1991.
- RODRÍGUEZ, José Gregorio et. al., *Saberes locales y construcción de lo público en la escuela*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Informe de investigación, 2008. <http://www.humanas.unal.edu.co/red/publicaciones/informes-de-investigacion/>.
- RODRÍGUEZ, José Gregorio y MIÑANA, Carlos, “Interdisciplinarity and Research on Local Issues at the School: Policies and Experiences from Colombia”, in *Issues in Integrative Studies*, N° 28, (in press), 2010.
- SUESCÚN, Blanca; MIÑANA, Carlos et. al., “Reingeniería organizacional de las escuelas y sus consecuencias pedagógicas: el caso de Bogotá (2002-2004)”, IV Encuentro Iberoamericano de Colectivos Escolares y Redes de Maestros que hacen Investigación desde su Escuela, UNIVATES, Lajeado, Rio Grande Do Sul, Brasil, 25-29 de Julio de 2005, http://www.unal.edu.co/red/articulos_ponencias.htm
- TOMASEVSKI, Katarina, Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003. Adición, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/2004/45/Add.2, New York, 2004.
- VAN ZANTEN, Agnès; GROSPIRON, Marie-France; KHERROUBI, Martine y ROBERT, André, *Quand l'école se mobilise. Les dynamiques professionnelles dans les établissements de banlieue*, Paris, La Dispute, 2002.

- VON HAYEK, Friedrich, *Los fundamentos de la libertad*, Barcelona, Folio, 1997.

Notas

- 1 Agradezco especialmente al Prof. José Gregorio Rodríguez, líder del grupo desde su fundación, sus comentarios y apoyo en la redacción de este artículo.
- 2 Estas cifras incluyen también a los directivos y personal especializado con labores pedagógicas. En la práctica, actualmente un salón de clase en secundaria alberga entre 45 y 50 estudiantes, y unos 40 en la primaria.
- 3 Ver en Peters (2003) otras versiones del neoinstitucionalismo, así como una caracterización más detallada de la perspectiva proveniente del rational choice.
- 4 La huelga más fuerte fue en mayo de 2001 y duró casi dos meses, en contra de la reforma constitucional y la Ley 715 que cursaba en el Congreso. Mientras que fuera de Bogotá los huelguistas se mantuvieron, en la capital sólo aguantaron hasta el final 75 colegios por la presión de la Secretaría de Educación (Cubides y Mora, 2009). Los sindicatos demandaron estas medidas ante los jueces. Algunas de estas demandas se ganaron y en el 2010 se empezaron a reintegrar estos recortes salariales de las huelgas realizadas diez años atrás. Esto fue una característica de la administración Vélez: tomar decisiones que violaban la ley o que se movían en la frontera de la legalidad, y esperar a que las demandas se resolvieran varios años después, cuando los cambios ya se habían hecho y era prácticamente imposible revertir las decisiones, como sucedió con los procesos de fusión de escuelas y colegios, y con la transformación de los directores de las escuelas en coordinadores. Por ejemplo, el director de la escuela Jacqueline, en Bogotá, se negó a fusionar su escuela y a dejar su cargo para convertirse en coordinador, puso una demanda y, años después, la ganó. Legalmente no fue posible hacerle abandonar su cargo y se mantuvo, pero todas las demás escuelas se fusionaron. Las tácticas que se utilizaron para convencer a los rectores y directores de aceptar estas medidas se analizaron a partir de un trabajo de campo de tres meses en tres colegios con sus escuelas satélites, en Miñana *et. al.* (2004).
- 5 El Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) consagra la educación básica como derecho, su obligatoriedad y gratuidad: "1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos".
- 6 La repitencia se atacó radicalmente con un Decreto (230 de 2002) por el que sólo podían repetir curso el 5% de los estudiantes como máximo (unos dos estudiantes por salón). Esta medida elevó las tasas de aprobación en la secundaria del 75 al 90% en un año, pero generó un gran descontento entre los docentes que perdieron el control de la promoción y desmotivó a muchos estudiantes para esforzarse.
- 7 En la educación universitaria también se establecieron pruebas estandarizadas de salida (Examen de Calidad para la Educación Superior - ECAES) por competencias.
- 8 Ver Miñana (2004) sobre la eliminación o externalización del área de educación artística. La idea de que la "instrucción pública" debe ser mínima, orientada a "conocimientos básicos", dominar algunas "técnicas" como "leer", y formar en algunos valores básicos ("módulos para la convivencia") forma parte de la propuesta educativa de Hayek (1997, pág. 449-450).
- 9 El manejo de los medios se ha ido sofisticando cada vez más hasta llegar a constituir un Observatorio de Medios, que incluye no sólo prensa, sino radio y TV (<http://www.mineducacion.gov.co/observatorio/1722/channel.html>) y un centro virtual de noticias de la educación (<http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-channel.html>). La deslegitimación del sindicato de maestras y maestros fue lograda en buena parte a través de una campaña sistemática en la prensa, especialmente desde el periódico El Tiempo (ver Miñana, 2006).
- 10 Desde 1988 en que se inició la elección popular en la alcaldía de la capital, ninguno de los ocho alcaldes han coincidido con el partido político del presidente. Sin embargo, esta era la primera vez que asumía este cargo un candidato de la izquierda.

- ¹¹ En el período 1995-1997 la inversión en educación fue \$ 1.940.195 millones (el 21,8% del total de la inversión del Distrito), en el 1998-2000, \$ 2.919.866 (22,5%), en el período 2001-2003, \$ 3.018.428 (28,7%) y en el de Garzón (2004-2008), \$ 6.912.523 (31,6%). Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá.
- ¹² El hecho de frenar la política, no quiere decir echarla para atrás. Los colegios en concesión están “amarrados” con un contrato a largo plazo -14 años- que sería difícil de desmontar. En cuanto a los convenios con colegios privados mantiene la cifra de la administración anterior y la incrementa únicamente en 9.000 cupos, para un total de 124.425.
- ¹³ La exitosa gestión educativa de la última década ha dejado un profundo vacío de sentido, desencanto y desesperanza en la escuela, mucho más explícito y evidente en las maestras y los maestros, pero también en los estudiantes. En estos últimos años, varias tesis dirigidas y apoyadas por nuestro grupo de investigación han mostrado evidencias en este sentido con estudios de tipo etnográfico y con investigaciones de corte más cuantitativo basadas en encuestas (ver en <http://www.humanas.unal.edu.co/red/publicaciones/tesis-de-grado/> las tesis de grado de Bonilla, 2008; Ávila, 2008; Urueta, 2007; Hernández, 2007; Pulgarín, 2001; y de maestría de Carbonell, 2009 y Mahecha, 2009).
- ¹⁴ El cambio del rumbo que había trazado la Constitución de 1991 es cada vez más evidente desde el año 2001. Desde ese año prácticamente todas las leyes y decretos educativos fueron demandados por inconstitucionales en varios de sus artículos, aunque buena parte del articulado se mantuvo gracias a la reforma constitucional de ese mismo año. Igualmente todos los planes de gobierno desde 1991 –trazados desde Planeación Nacional- fueron demandados por la misma razón.

Resumen

Este trabajo recoge los resultados de los últimos diez años de investigaciones del Programa RED de la Universidad Nacional de Colombia, la mayoría de ellas realizadas en forma cooperativa con maestras y maestros de varias regiones del país. Describe las reformas educativas desde 1991 hasta hoy destacando las tensiones resultantes de la implementación de las políticas neoliberales (Consenso de Washington) y neoinstitucionales (Consenso de Santiago) en el marco de una recién estrenada Constitución política (1991) que, por primera vez, consagraba la educación como un derecho y que incorporaba derechos de tercera generación. El artículo igualmente analiza las trayectorias de las reformas propuestas desde el Ministerio de Educación contrastándolas con lo sucedido en la capital, mostrando las tensiones entre lo local y lo nacional. Describe asimismo las estrategias de gobierno utilizadas y los mecanismos de legitimación de la política. Finalmente argumenta que, siendo el sistema educativo público colombiano débil y desarticulado, las reformas neoliberales y neoinstitucionales han servido, no para flexibilizarlo y desregularlo, sino para centralizarlo y homogeneizarlo.

Palabras clave

Reformas educativas – Colombia – Neoinstitucionalismo – Neoliberalismo - Derecho a la educación - Política educativa

Abstract

This paper brings together the results of the last ten years` investigations, developed by the RED Program of the National University of Colombia. Most of these studies were carried out in cooperation with teachers from different regions of the country. This article describes the educational reforms since 1991 until the present day, emphasizing the tensions raised as a consequence of the neoliberal and neoinstitutional policies` implementation (designed by the Washington Consensus and the Santiago's Consensus, respectively), in the context of the recently sanctioned political Constitution (1991) that, for the first time, have established education as a right and the incorporation of third- generation rights. It also analyses the trajectories of the reforms proposed by the Ministry of Education, showing the tensions between its local and national implementation. In addition, it describes the governmental strategies and mechanisms of political legitimization. Finally, it asserts that, being the Colombian educational system weak and disarticulated, the neoliberal and neoinstitutional reforms have served, not for its flexibilization and deregulation, but for its centralization and homogenization.

Key words

Educational reform – Colombia - Neoinstitutionalism – Neoliberalism - Right to education -Educational policy