



La reforma a la Ley 30 en el contexto de la globalización

Arturo Alvarado Arrautt

Politólogo, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia.

Correo electrónico: arturroutt@hotmail.com

Resumen

El presente artículo aborda algunos de los momentos políticos y económicos de América Latina que determinan el curso de las políticas públicas a nivel regional y local en materia de educación superior; en consecuencia se ofrece una mirada amplia de los asuntos que conducen a pensar la reforma a la Ley 30 de 1992 en el país. Se proporcionan al lector elementos históricos y jurídicos que contribuyen al análisis y entendimiento del proceso de incorporación de Colombia al sistema neoliberal, y con ello a la transformación de la educación pública superior en otro mercado disponible a la inversión privada nacional e internacional.

Palabras clave: educación superior; globalización; Ley 30 de 1992; reformas; neoliberalismo.

La Reforma a la Ley 30 en el contexto de la globalización *

Los problemas constitucionales no son primariamente problemas de derecho sino de poder. La verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen y las Constituciones escritas no tienen calor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperante en la realidad social. Ferdinand Lasalle.

Introducción

En la actualidad Colombia se dispone a consolidar el proceso de apertura económica al sistema de libre mercado global, proyectándose como cumplidor de las condiciones necesarias para que los capitales privados del mundo se interesen en sus mercados (privatización de sectores estratégicos: salud, servicios públicos, pensiones y educación), eliminando los obstáculos legales para invertir en la educación. Estos capitales podrían participar en un mercado rentable, al tiempo que el Estado libera responsabilidades sociales (el ideal del neoliberalismo es que el Estado se dedique a la justicia y la defensa de la soberanía). La educación es un área estratégica para la internacionalización y globalización económica. Se necesitan profesionales en todas las áreas del conocimiento para aumentar la producción y la competitividad de productos, bienes y servicios.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) exigen a las economías como condición para beneficiarse de su cooperación la restructuración de universidades y programas educativos en todo el continente en la búsqueda de satisfacer las demandas del mercado. La educación se ha convertido en un gran negocio que mueve billones de dólares en créditos educativos y construcción de infraestructura para brindar el servicio, siendo, además, la principal fuente de formación de capacidades que contribuyen al funcionamiento del desarrollo económico a nivel mundial. Los organismos multilaterales de crédito han tomado cartas en el asunto para exigir reformas y nuevos marcos jurídicos que permitan el acceso legal de capital privado local y extranjero en los asuntos de la educación pública superior en toda América Latina, y Colombia no es, ni mucho menos, la excepción.

I. Relación de Colombia y el Banco Mundial

Desde la creación del Banco Mundial, Colombia ha sido uno de sus principales clientes o "beneficiarios". Entre 1948 y 1972 Colombia se situaba como el cuarto receptor de créditos, detrás de Brasil, México y Turquía. Esto ha permitido que el país financie con fondos del BM sus obras de infraestructura en el sector energético y de transporte (como prioridad), y en los sectores de industria y agricultura (en segundo lugar).¹ Desde entonces, los planes de desarrollo del país han contado con la asistencia técnica y financiera de este organismo internacional.²

* Este artículo se presenta como requisito para optar al título de Politólogo, bajo la modalidad de Ensayo argumentativo.

¹ Cepeda Ulloa, Fernando. García Peña, Rodrigo (1989). *La política exterior colombiana (1946-1974)*. En: Tirado Mejía, Álvaro (1989). *Nueva Historia de Colombia*. Tomo III. Planeta editores, Bogotá.

² El banco utilizó frecuentemente tres herramientas: las misiones técnicas, el grupo de consulta y el representante-residente del banco en Bogotá.

Esta es una práctica empleada por los demás países de la región desde mediados de siglo XX, lo que contribuyó a fortalecer las funciones del BM en la creación de un sistema financiero y político regional con miras a vincular los futuros mercados del tercer mundo al mercado mundial. Las directrices del BM y el FMI condujeron a que los países del sur del continente contrajeran grandes deudas con organismos internacionales de crédito del sector privado, lo que más adelante sería la causa de la crisis financiera de la deuda externa.

II. La relación de los organismos multilaterales de crédito y las reformas estructurales en América Latina

Paralelo a las reuniones que dieron origen al sistema de la Organización de las Naciones Unidas el 22 de julio de 1944 se realizó en New Hampshire (Estados Unidos) la llamada conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas de Bretton Woods. En este evento se planteó la necesidad de configurar un nuevo orden económico mundial, producto del ascenso de los Estados Unidos como potencia hegemónica tras la probable derrota militar de los países del Eje. El principal propósito de la conferencia de Bretton Woods consistió en lograr la estabilización de las unidades monetarias y el crédito en las naciones asistentes, de tal manera que la reconstrucción de posguerra se realizase de manera expedita y sobre bases sólidas.³

De esta conferencia surgieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Este último conocido como el Grupo del BM, actualmente compuesto por:

- El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BBIRF).
- La Asociación Internacional de Fomento (AIF).
- La Corporación Financiera Internacional (CFI)
- El Organismo Multilateral de Garantías de Inversión (OMGI)
- El Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

El objetivo de estos organismos es procurar, moderar y encausar, en el marco de la correlación de fuerzas, la dialéctica desarrollo/subdesarrollo producto de la inestabilidad del mercado capitalista. Los organismos internacionales, configuran nuevos valores y prácticas contribuyendo a la creación de normas y pautas de comportamiento que definen regímenes internacionales a partir de la conciliación y negociación entre los Estados que ceden porciones importantes de su soberanía. Se trata de entidades que proporcionan una mínima y necesaria institucionalidad de alcance mundial con la finalidad de perfilar y delimitar el sentido de la acción ejercida por los actores y agentes políticos y socios económicos que intervienen en la toma de decisiones. Entre sus principales objetivos están el procurar la homogenización, armonización y estandarización de las políticas públicas a escala planetaria.⁴

³ Enriquez Pérez, Isaac (2010). *Evolución del pensamiento sobre el desarrollo en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial: un análisis comparativo en América latina*. En: Trayectorias, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey (México). Vol. 12. No. 31 (Jul-Dic. 2010), pág.35

⁴ *Ibíd.* pág. 34

En este orden de ideas, los estados nación pasan a ser vistos como mercados en proceso de acondicionamiento para la llegada de los capitales del mundo. Lo que determina en los 80's y 90's "las medidas de ajuste y cambio estructural" en los países de América Latina que vieron en las medidas jurídicas, económicas y políticas suministradas por los organismos multilaterales de crédito y el Consenso de Washington el camino más viable para llevar el desarrollo a sus naciones y con él la generación de riqueza para su sector privado (clases altas: terratenientes, empresarios, industriales).⁵

Entre las medidas sugeridas se encuentran:

- a. El mercado y la acción del empresario privado son los mecanismos más adecuados para la asignación y distribución de los recursos, por ello, y al ser fuente de desequilibrios macroeconómicos, resulta preciso constreñir la intervención del sector público en el proceso económico.
- b. La prioridad: el abatimiento de la inflación a través de la moderación de la oferta monetaria y la reducción del déficit fiscal.
- c. La apertura irrestricta de las economías nacionales a la competencia que suponen los mercados internacionales, de tal forma que el mercado interno sea subsumido en el objetivo de equilibrar la balanza de pagos mediante el estímulo de la industria manufacturera orientada a las exportaciones.
- d. Brindar mínimas condiciones institucionales para la atracción de la inversión extranjera: apertura comercial y financiera, adopción de reformas laborales que flexibilicen el mercado de trabajo y repriman los salarios, empleo de mecanismos que eviten tipo de cambios sobrevaluados, privatización de empresas públicas y definición de transparentes derechos de propiedad.
- e. El aumento de las tasas de interés para estimular el ahorro interno, atraer inversiones extranjeras, frenar las fugas masivas de capital y propiciar el retorno de los que emigraron a otras latitudes.⁶

⁵ El nombre "Consenso de Washington" fue utilizado por el economista inglés John Williamson en la década de los ochenta, y se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-énfasis económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982. Algunos se refieren a ella como la "Agenda de Washington", otros como la "Convergencia de Washington" y unos pocos la llaman la "Agenda Neoliberal". Aparte del Banco Mundial y el BID, conforman el Consenso de Washington altos ejecutivos del Gobierno de EEUU, las agencias económicas del mismo Gobierno, el Comité de la Reserva Federal, el Fondo Monetario Internacional, miembros del Congreso interesados en temas latinoamericanos y los "thinktanks" dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntan a forzar cambios estructurales en Latinoamérica. Años más tarde Williamson convocó a una cincuentena de economistas de varios países, entre ellos varios latinoamericanos, a una conferencia que tuvo lugar el 6 y 7 de noviembre de 1989, en la capital federal, destinada a analizar los avances alcanzados y las experiencias obtenidas de la aplicación de las políticas de ajuste y de reforma estructural impulsadas por el consenso de Washington. Las conclusiones que surgieron de esta conferencia fueron publicadas por el *Institute of International Economics of Washington*, con la edición académica de Williamson. En: <http://propolco.tripod.com/4sem/washington.htm>

⁶ *Ibid.* pág. 45.

III. La Constitución de 1991 como resultado de las políticas de ajuste del FMI y el BM

En 1982 el FMI aparece de nuevo en el escenario político y económico americano para cumplir la función de intermediación entre los gobiernos sofocados por el endeudamiento y los acreedores de los bancos privados transnacionales. A raíz de la crisis de la deuda, la nueva función del FMI se concentró en diseñar los mecanismos para privilegiar la renegociación de su servicio en América Latina, a la vez que presionó mediante las condiciones impuestas a acreedores y deudores, así como a través de una nueva directriz que relacionó la concesión de nuevos créditos y la reestructuración de la deuda contraída por los países subdesarrollados a las exigencias de la banca privada transnacional. A partir de entonces, el poder y la influencia del Fondo Monetario creció considerablemente por encima de organismos como la CEPAL y la UNCTAD, entre otros.⁷

Bajo estas circunstancias, los países latinoamericanos acentuaron la adopción de las políticas de ajuste y cambio estructural inspiradas en el Consenso de Washington para ser aplicadas a los países subdesarrollados como solución a las problemáticas financieras que presentaban los mismos, y como la vía de inserción al mercado global con una producción integrada y la creación de procesos de integración regional que moldean los circuitos mercantiles mundiales, facilitando la expansión y la consolidación global del capitalismo.⁸

Los cambios en el modelo económico de Colombia se iniciaron a principios de la década de los ochenta durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), cuando se aplicó un programa de estabilización para superar los déficit internos y externos; se continuó esta medida en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), en el que se definió una estrategia de modernización del aparato productivo consistente en la apertura comercial del país que no se concretó hasta el gobierno de César Gaviria (1990-1994).⁹

Según Matías Camargo, después de una larga cadena de violaciones a la Constitución de 1886 el proceso se inició como reforma constitucional y terminó suprimiendo la Constitución y suplantándola por otra, aprovechando la coyuntura política interna¹⁰ que condujo a que se realizara la Asamblea Nacional Constituyente en nombre del “constituyente primario” (el pueblo); su dirección y control estuvo en manos de un reducido grupo encabezado inicialmente por el presidente Virgilio Barco y luego por el presidente César Gaviria Trujillo, quien durante la producción de la nueva Constitución

⁷ La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. La UNCTAD, creada en 1964, promueve la integración de los países en desarrollo en la economía mundial dentro de un marco propicio para el desarrollo.

⁸ *Ibid.*, pág. 47

⁹ Matías Camargo, Sergio Roberto (2001). *Neoliberalismo y constitución política de 1991*. Bogotá: Universidad Libre. Pág. 33

¹⁰ La aparición de la “séptima papeleta” en el debate presidencial de 1990 facilitó la idea y la llevó a cabo a pesar de ser un hecho extraño al sistema electoral del país, esa papeleta jugó un papel determinante en la escogencia de Cesar Gaviria como Candidato oficial del liberalismo en la consulta liberal del 11 de marzo de 1990.

contó con la asistencia y asesoría del gobierno norteamericano y de los organismos multilaterales de crédito (BM y FMI).¹¹

La llamada “apertura económica”¹² durante la administración de César Gaviria Trujillo proyectó e inscribió a Colombia y su mercado nacional hacia el exterior, mediante la flexibilización del mercado laboral, la reforma tributaria, la libertad financiera y cambiaria, la privatización de actividades del Estado, la reducción de aranceles y el incremento de las exportaciones,¹³ creando un marco jurídico propicio para la internacionalización de la economía y la política en los artículos 58, 150 numeral 16, 226, 295 y 360 de la Constitución Política, entre otros.¹⁴

La nueva Constitución fue un gran logro social en temas de derechos, ya que se declaró un Estado Social de Derecho con varios mecanismos de participación popular e instituciones que los garantizaban: la acción de tutela, los derechos fundamentales de primera, segunda y tercera generación; el referendo, la revocatoria del mandato, la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación, entre muchas otras nuevas garantías.

Pero sin duda alguna, fue un gran logro para el sector privado y el sistema financiero global, puesto que los 59 artículos transitorios en realidad configuraron marcos constitucionales e institucionales para remodelar y manejar sin cortapisas el engranaje del Estado en su conjunto.

A fines de 1994 el presidente Gaviria aportó 72 decretos tendientes a suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de adelantar la llamada “modernización del Estado” acorde con las exigencias y sugerencias del FMI y el BM. Esta modernización se orientaba a la modificación de la estructura estatal para disminuir la injerencia del Estado en la economía mediante la privatización de bienes públicos y de sectores estratégicos.

De esta manera, en la Ley 142 de 1994 se previó la privatización de las empresas estatales “cuando no cumplen los requisitos de eficacia”, habilitando a los particulares para prestar servicios públicos. Esta medida favorece monopolios privados orientando al Estado a la función de regulación y control. A ello sumado las leyes 50 y 60 de 1990, 30 de 1992 y 100 de 1993, que forman un conjunto de normas coherentes, diseñadas de manera gradual y sistemática para crear un marco legal y jurídico que vinculara al país como oferente de nuevos mercados en la expansión de la globalización y del neoliberalismo en el mundo.

IV. La Constitución de 1991 y la educación en Colombia como un fenómeno global

La Constitución de 1991 está inmersa en un período de cambios locales, regionales y globales. Es producto de los nuevos paradigmas que movilaron el siglo XX; fiel reflejo del pensamiento liberal y de las reivindicaciones humanas que vienen con él,

¹¹ Matías Camargo, Sergio (2001). *Op. cit.*

¹² Ver Artículos 20, 48, 60, 333 y 365 transitorios de la Constitución Política.

¹³ Orientó la producción hacia los mercados externos, especialmente a Estados Unidos, principal socio comercial.

¹⁴ República de Colombia (1991).

representados, entre otros, en la Organización de las Naciones Unidas y de Bretton Woods (1944) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1949). Un elemento fundamental de las reivindicaciones liberales es el posicionamiento de la educación como un derecho fundamental. En su artículo 26 la Declaración refiere lo siguiente:

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 será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las naciones unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Posteriormente otros instrumentos también consagraron ese derecho:

“Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Artículo 12. Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de la libertad, moralidad y solidaridad humanas.

Así mismo, tiene derecho a que, mediante esta educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, un mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho a la educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.”¹⁵

Por su parte, la Constitución de 1991 le apuesta a un país más incluyente, consciente y coherente con las lógicas de la realidad económica, política y social del siglo XX, dándole a la educación un carácter fundamental en la construcción de sociedad y en el desarrollo del país. Así, en su artículo 67 consagra lo siguiente:

“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene Una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la Técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”.

Con las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 se transforma el sistema educativo del país, pasando de tres a cuatro niveles de formación:¹⁶

¹⁵ Vargas Castaño, Alfredo (1995). *Un derecho humano llamado educación*. En: Revista Politeia. No. 16. Bogotá D.C.: universidad nacional de Colombia. Pág. 145

1. Educación Preescolar con duración de tres años.
2. Educación Básica con duración de nueve años.
3. Educación Media con duración de dos años.
4. Educación Superior.

Así las cosas, se genera una relación entre la economía (estructura ocupacional) y la educación (estructura educativa), que exige formar capital humano en el menor tiempo posible, al menor costo; esto, acorde con la demanda del sector productivo del país proyectado con la Constitución de 1991.¹⁷ Un país que genera múltiples interpretaciones del presente y del futuro, puesto que es evidente la divergencia entre el país proyectado por los empresarios y las personas mayores y el proyectado por las juventudes humildes y la comunidad universitaria.

V. La educación superior en Colombia

Actualmente existen 283 instituciones de educación superior en el país. De ellas 80 son públicas (32 universidades) y 203 son privadas (48 universidades). Y, en total, se ofrecen 10.415 programas de educación superior (incluidos los programas técnicos profesionales y tecnológicos del Sena). Y de las 21 instituciones de educación superior acreditadas, 8 son públicas y 13 son privadas.¹⁸

En materia de cobertura, en 2010 se graduaron en Colombia 625.466 bachilleres y para el año 2014 se estima que serán cerca de 800.000 estudiantes. En el primer semestre de 2011 ingresaron a la educación superior 294.000 jóvenes. Para el mismo año, la cifra en todo el país fue de 1'674.420 estudiantes en el sistema de educación superior, de los cuales 1'591.010 se encuentran matriculados en programas de pregrado. La tasa de cobertura en educación superior es de 37%, medida como el número de estudiantes de pregrado sobre la población entre los 16 y 21 años.

Para el 2014 la meta de cobertura en este nivel de formación es de 50%, lo que implica una matrícula total de 2'282.987 estudiantes.

La tasa de deserción por cohorte es de 45%, es decir que de cada 100 estudiantes que ingresan a la educación superior, 55 eventualmente se gradúan.

Del total de estudiantes (1'674.420), 927.295 están en IES públicas y 747.125 en IES privadas. En 2002 estas cifras eran de 416.722 y 583.426 estudiantes, respectivamente.

En materia de Calidad:

¹⁶ Antes de la expedición de la Ley 30, la Ley 80 de 1980 consagraba un sistema educativo de tres niveles: Primaria, Secundaria y Superior.

¹⁷ Rodríguez Rodríguez, R. (2001). *La Constitución Política de Colombia y la educación superior: contexto y normatividad*. En: *Revista cultural academia libre*. (1), págs. 55, 56.

¹⁸ Oficina Asesora de comunicaciones Ministerio de Educación Nacional (2011). *ABC del proyecto de reforma a la educación en Colombia: la inversión, el mejor negocio que puede hacer un país*. Ministerio de Educación Nacional. Consultado en: http://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B_7QYGmOh2PkNTIyYzQyODMtMjNhYi00YTE3LWlxODMtZGZkYjYyOTM3N2Fk&hl=es

Todos los programas de educación superior (técnicos profesionales, tecnológicos profesionales, universitarios, especializaciones, maestrías y doctorados) cuentan con registro calificado, es decir que cumplen con las condiciones de calidad establecidas por el Ministerio de Educación. La única excepción son algunos programas del SENA que actualmente están en proceso de obtener dicho registro.

De las 283 IES de todo el país, 21 (8 públicas) cuentan con la acreditación institucional otorgada por el Ministerio de Educación.

649 programas de educación superior cuentan con acreditación de alta calidad otorgada por el Ministerio de Educación.

Todos los estudiantes próximos a recibir sus títulos, son evaluados a través de las pruebas Saber PRO (antes ECAES) del ICFES.

En Colombia existen 4.072 grupos de investigación registrados por Colciencias y 405 revistas indexadas, es decir que son publicaciones que denotan alta calidad y están listadas en alguna base de datos de consulta mundial. En 2003, estas cifras eran de 809 y 90, respectivamente. Estos datos fueron suministrados por el Ministerio de Educación, con el objetivo de exponerles a los colombianos la situación actual de la educación superior del país. Esto en el contexto de una Reforma a la ley 30/92 radicado por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez en abril del 2010, y que fue retomado en el 2011 por la administración del presidente Juan Manuel Santos.

VI. La reforma a la Ley 30 de 1992: ¿un acto soberano o una exigencia de organismos multilaterales en el contexto de la globalización?

La globalización debe entenderse como el flujo de persona, tecnología, conocimientos, valores e ideas, que trascienden las fronteras y afectan a cada país de manera diferente según su historia, cultura y prioridades; por otro lado, la internacionalización se refiere a una respuesta proactiva de las universidades mediante la cual un país responde al impacto de la globalización.¹⁹

El impulso dado en América Latina a la privatización de los activos públicos es consecuencia de los esfuerzos emprendidos por los gobiernos en las últimas décadas en el afán de reestructurar las deudas de sus economías y convertirlas en economías de libre mercado, orientadas al exterior.²⁰

En el contexto internacional el proyecto de reforma a la ley 30 de 1992 es solo una de las muchas reformas exigidas a los países del continente por parte de los organismos multilaterales de crédito encargados de materializar las doctrinas neoliberales concebidas a principios del siglo XX por la escuela de Friburgo y, posteriormente, por la Escuela de

¹⁹ Gacel, Jocelyne y Ávila, Ricardo (1995). *Universidades latinoamericanas frente al reto de la internacionalización*. Utilizan esta idea extraída de WIT, Hans. Ed. *Strategies for International of Higher Education: a comparative study of Australia, Canada, Europe and United States of America*. Amsterdam: EAIE.

²⁰ Matías Camargo, Sergio Roberto (2001). *Neoliberalismo y constitución política de 1991*. Bogota D.C: Universidad libre. pág. 80.

Chicago.²¹ Claudia Alanís Hernández en su trabajo *La influencia del extranjero en la educación* habla de la influencia del FMI, del BM²² y de la OCDE en los procesos de Chile, Brasil, Argentina, México, Centro América, y Colombia. Organismos financieros y políticos influyentes que en la actualidad determinan las políticas educativas para continuar con la globalización, desvirtuando la idea de que las reformas educativas son decisiones autónomas y soberanas de los Estados Nacionales. Problemática que también se plantea en el informe *Las reformas educativas en los países del cono sur* publicado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, en el que se concluye la influencia determinante del FMI y el BM en la elaboración de los proyectos de reforma a la educación en los países anteriormente mencionados que se acogieron a un modelo educativo que tiende a lo instrumental, cargado de técnicas y prácticas de aprendizaje de conocimientos elementales articulados a un referente central: el mercado.²³

Xavier Bonal en su texto *Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina* hace un seguimiento de lo que ha sido el proceso de consolidación del BM como actor determinante en la elaboración de políticas públicas en el campo de la educación para todo el sur del continente Americano, indicando que desde principios de los años ochenta la influencia del BM en las políticas y sistemas educativos de los países menos desarrollados se ha expandido extraordinariamente desde un punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo. Bonal afirma que:

A mediados de los años noventa, por ejemplo, el financiamiento del Banco Mundial suponía el 25 % del total de la ayuda internacional al desarrollo de la educación. Ello se explica por el aumento en el número y cuantía de los préstamos educativos y la reducción de las ayudas bilaterales al desarrollo. Al mismo tiempo, la proporción de préstamos educativos en el presupuesto global del BM aumentó del 4% en 1980 al 10% en 1996, con lo que alcanza los dos billones de dólares. En la actualidad el BM financia 164 proyectos en 82 países, lo que lo hace la institución con mayor capacidad de financiamiento de la educación.²⁴

La transformación estructural se desarrolla de forma sistémica condicionando el apoyo económico de los macro proyectos educativos a la implementación de las medidas sugeridas por este organismo multilateral, se va alterando la manera en la que se atiende el diseño, la planificación y la aplicación de políticas públicas. Fundamentalmente las políticas del cambio estructural (SAP), a través de los préstamos condicionados, trasladaron por completo el control de las decisiones en materia de política educativa de los países receptores hacia el BM.

En efecto, el uso de los préstamos condicionados como mecanismos de financiamiento de la educación conlleva dos cambios claves en el proceso de globalización educativa: por una parte, la introducción de formas de gobernabilidad que superan el espacio del Estado-nación para situarse en el ámbito de los organismos multilaterales. La condicionalidad prácticamente elimina la negociación

²¹Estrada Álvarez, Jairo (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia, 1970-2004*. Bogotá: Aurora. Pág. 14

²² El FMI y el BM fueron creados en 1944 con funciones distintas y complementarias.

²³CTERA, CNTE, COLEGIO DE PROFESORES, AFUTU-FENAPES, LPP. *Las reformas educativas en los países del cono sur*. CLACSO. págs. 32-33.

²⁴ Bonal, Xavier (2002). *Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del banco mundial para América latina*. En: Revista mexicana de Sociología. Volumen 3. No. 2. Julio-Septiembre. págs. 18-19.

política y otorga a una institución supranacional capacidad de gobierno sobre gobiernos.²⁵

Durante las últimas dos décadas se han realizado dos conferencias mundiales de educación superior organizadas por la UNESCO (1998 y 2009) con el fin de impulsar el fortalecimiento de los sistemas de educación superior alrededor del mundo²⁶. El 6 de octubre del 2011 el BM y el FMI reunieron 34 países de América Latina en República Dominicana en un foro llamado *Foro de la competitividad de las Américas* cuyo eslogan es “comprometidos con la educación para competir”. Les exigieron a estos países altamente endeudados más inversión en educación, ciencia, y tecnología para la competitividad económica²⁷; la idea central “vincular los países a las nuevas estrategias del desarrollo”. Es en el periodo 1990-1994 bajo la administración de Cesar Gaviria Trujillo que puede hablarse de apertura en la economía nacional, de la consolidación de acuerdos comerciales y de integración con los países de la región.

Se creó el marco jurídico constitucional y legal de 1991: la ley 30 de 1992, la ley 100 de 1993, y los artículos 27, 67 y 68 de la Constitución Nacional, que consagran la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, así como la autonomía universitaria y el fortalecimiento de la investigación científica tanto en las universidades oficiales como en las universidades privadas. La ley 30 de 1992 en su artículo 98 prohíbe el *ánimo de lucro* en las universidades creadas por personas jurídicas, artículo que no concuerda con el marco jurídico de la apertura comercial al sector privado nacional y extranjero. Esto representa un objetivo claro a la hora de continuar con la lógica aperturista, se requiere la modificación de este artículo y sumarle nuevas condiciones que garanticen el atractivo de los inversionistas hacia este sector. Estas conjeturas se presentan en medio de una disputa entre el gobierno Santos y la comunidad universitaria del país debido al afán del gobierno por hacer aprobar la reforma sin la participación de la comunidad directamente afectada. De ahí se desenvuelve toda la discusión Nacional entorno a la educación superior y su intento de reforma por parte del gobierno de Juan Manuel Santos durante el 2011 que provocó el paro de las principales universidades e instituciones técnicas del sector público y marchas estudiantiles a las que se sumaron diversos sectores de la sociedad. Esta presión social que tuvo como resultado la modificación de la reforma y posteriormente el retiro de la propuesta que iniciaba su trámite en el Congreso de la República.

VII. El TLC y la reforma a la ley 30/92 en la internacionalización de la economía colombiana

En la historia económica de Colombia Estados Unidos ha sido su principal socio comercial representando el 42% de su intercambio comercial (importaciones + exportaciones).²⁸ Hoy el panorama comercial del país es amplio. Hace parte de la comunidad Andina de Naciones (con Ecuador, Perú y Bolivia), tiene acuerdos con Chile,

²⁵ Ibid.

²⁶ Oficina Asesora de comunicaciones Ministerio de Educación Nacional (2011). *ABC del proyecto de reforma a la educación en Colombia: la inversión, el mejor negocio que puede hacer un país*. Ministerio de Educación Nacional. Consultado en:

http://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B_7QYGmOh2PkNTIyYzQyODMtMjNhYi00YTE3LWlxODMtZGZkYjYyOTM3N2Fk&hl=es

²⁷ Foro dirigido por la directora general del banco mundial Sri MulyaniIndrawati.

²⁸ Un ejemplo que ilustra este vínculo comercial es el comportamiento de la exportaciones colombianas a Estados Unidos entre 1990 y 2005 pasando de US \$ 7.000 millones a US \$ 20.000.

con el CARICOM, firmó un acuerdo de complementación económica con MERCOSUR y tiene preferencias especiales de Estados Unidos para la entrada de sus productos por medio del ATPA-ATPDEA.²⁹ En el 2011 las exportaciones colombianas se estimaron en 56 mil millones de dólares, de los cuales el 10% son servicios.³⁰

La firma del TLC con Estados Unidos exige a Colombia una agenda interna (construcción de infraestructura y reestructuración de algunas instituciones, fortalecimiento de la seguridad inversionista y del respeto de los derechos humanos) que tiene implicaciones de carácter económico, político, social y cultural.

Colombia inició el proceso desde 1991 modificando normas, leyes, decretos y resoluciones que permitieran la entrada de grandes capitales extranjeros privados así como grandes corporaciones multinacionales al país, lo cual implica: mano de obra calificada, bilingüismo, desarrollo de infraestructura, nuevos puertos, aeropuertos, ferrocarriles, dobles calzadas, cambios en el Ministerio de Comercio e Industria, cambios en el sector financiero, en las áreas de la salud, la educación y la cultura. Lo que va de la mano con reformas al interior del Ministerio Educación Nacional, del ICFES, del ICETEX, del SENA, y COLCIENCIAS, así como adecuaciones en los currículos, programas, y proyectos institucionales de las 32 universidades públicas del país para que respondan a las exigencias de la globalización como un cuerpo único frente al nuevo tratado de libre comercio firmado con Estados Unidos en el mes de octubre de 2011.

La Ley 1324 del 2009 convirtió al ICFES en una entidad pública descentralizada del orden nacional para evaluar la educación en todos sus niveles, hacer los exámenes de Estado, investigar y generar información para mejorar la calidad educativa. Ideas que hacían parte de la proyección del país, en su objetivo de ser un mercado atractivo para la inversión extranjera, como motor de impulso para su crecimiento económico.

En el TLC con EE.UU, la educación se abordó en las negociaciones de *servicios transfronterizos*, donde la educación superior hace parte de los *servicios de enseñanza* contenido en el paquete de servicios prestados a las empresas, al igual que servicios como: la construcción, la ingeniería y conexos, de distribución, servicios sociales, servicios de salud, servicios de turismo, y viajes, según la clasificación W120 de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Lo que permite inferir la relación entre el Tratado de Libre Comercio y el intento de reforma a la ley 30/92 sobre el artículo 23.³¹ Que pretendía habilitar el *ánimo de lucro* para las universidades privadas, tenía una coherente relación.

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia señala que “*la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura*”. En el TLC la educación superior se abordó en calidad de servicio transfronterizo. Durante el 2011 el gobierno presentó tres intentos de reforma (proyectos), de los cuales, dos buscaban crear las condiciones para que la educación en el país se viera como un mercado rentable,

²⁹ Villegas, Luis Carlos (2005). *El TLC con estados unidos: una oportunidad para Colombia*. Bogotá: Revista Desafíos. No. 13, Jul.-Dic. Págs. 23-39

³⁰ Fuente DANE 2010.

³¹ Por razón de su origen, las instituciones de educación superior se clasifican en: Estatales u Oficiales, Privadas y de Economía Solidaria.

modificando los artículos 98 por el 12 o el 20, de las dos primeras reformas que buscaban el *ánimo de lucro* en las instituciones de educación superior privadas, o el artículo 89 por el 111 y 156 de las primeras reformas que buscaban modificar el Fondo de la Educación Superior (FODESEP) que funciona como una entidad de economía mixta bajo los principios de economía solidaria, con el fin de crear el Fondo a la Inversión Privada en la Educación Superior (FOMINVEST) constituido como sociedad anónima y cuyo principal objetivo sería actuar como instancia estructuradora de proyectos para vincular capital privado a la prestación del servicio público de educación superior.

Al igual que el artículo 155 y 151 de las últimas dos reformas que buscaban el incremento de los valores de las matrículas por encima del índice de precios al consumidor, con el condicionante de que se le informara al Ministerio de Educación Superior las razones de este.³² Estos son simples ejemplos de otras modificaciones que garantizaban la rentabilidad de los inversionistas al sector. Sin embargo, no hay que dejar de lado que bajo las condiciones económicas, políticas y sociales del siglo XXI los gobiernos deben actuar como grandes negociadores entre el sector privado y el público, lo que explica la iniciativa del gobierno de Juan Manuel Santos de beneficiar tanto al sector privado global (inversión nacional o extranjera), como en efecto a la población que se encuentra en edad de ingresar a estudios medios o superiores.

En este sentido el gobierno dio a conocer a la opinión un comunicado el 10 de Marzo de 2011 en el que presentaba los propósitos de la reforma de la siguiente manera.

Buscando un incremento significativo de las fuentes de recursos para el sector, el gobierno busca:

1. Generar condiciones para una mejor oferta en educación superior. El proyecto plantea fortalecer el sistema mediante el cual podemos garantizar condiciones de calidad en todos los programas que se ofrecen en el país, esto mediante el fortalecimiento de la autonomía y la autorregulación de las IES, así como el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior para garantizar el cumplimiento de condiciones de calidad de todos los programas e instituciones y promover la acreditación voluntaria.

Además:

i) Define incentivos para reconocer la excelencia y convertir a la innovación e investigación en clave para la generación de conocimiento y el desarrollo tecnológico. La innovación es vital para el progreso; por eso el 10 por ciento de las regalías –según la reforma que está en trámite en el Congreso– será invertido en programas regionales de ciencia y tecnología, y por eso, se hace indispensable contar con instituciones de educación superior capaces de liderar este proceso.

ii) Prevé el fortalecimiento del Sistema de Inspección y Vigilancia que contempla la implementación de herramientas preventivas, cautelares, correctivas y sancionatorias.

³² Ramírez Franco, Marta Luz. *Tercer comparativo entre ley 30 y proyectos de reforma a la ley 30: primera versión de abril de 2011, segunda versión de julio de 2011 y tercera versión de septiembre de 2011*. Facultad de educación, Universidad de Antioquia. Consultado en: <http://es.scribd.com/doc/68938507/Comparativo-Entre-Ley-30-y-Proyecto-1-2-y-3-Radicado-en-El-Congreso-m-Ramirez-Udeatq-1>

2. Generar condiciones para que más colombianos ingresen y se gradúen de la educación superior. La propuesta propone ampliar la oferta de programas a través de un incremento de los recursos, promover el acceso equitativo, la permanencia y mejorar las fuentes de financiación a los estudiantes; flexibilizar la oferta educativa, y fortalecer la participación regional.

3. Adecuar el sistema de educación superior con la realidad nacional y armonizarlo con las tendencias regionales e internacionales. La iniciativa promueve la consolidación de las relaciones entre la educación superior con la sociedad, el Estado y el sector productivo de tal manera que contribuyan, de mayor forma, a la generación y transferencia de conocimiento, así como la internacionalización de las instituciones y del sector en general.

4. Fortalecer los principios de buen gobierno y transparencia en el sector, se propone un capítulo específico que combina la autonomía institucional y la responsabilidad pública en cuanto a la rendición de cuentas a la sociedad y al Estado, y el establecimiento de códigos del buen gobierno.

Bogotá, 10 de marzo de 2011.³³

Consideraciones Finales

Las clases gobernantes de Colombia siempre le han apostado a las tendencias institucionales y políticas de moda. Cuando decidieron darle fin al modelo colonialista instauraron el modelo del Estado Moderno lo que los puso a la vanguardia del siglo XIX, hoy la tendencia es otra. Los Estados nación tuvieron su momento con las políticas keynesianas de la CEPAL (Estado de bienestar), que vieron su fin con la caída de la Unión soviética y el ascenso de Estados Unidos como primera potencia mundial.

Hoy el panorama político y económico mundial tiene nuevas lógicas que parten del mercado, y Colombia no hizo excepción, se sumó a la tendencia del momento con la Constitución de 1991 que puso en práctica un Estado Neoliberal abriendo sus mercados a los postores del mundo ¿Bueno o malo? eso no lo podremos decir hasta no ver en unas décadas las consecuencias de las decisiones tomadas por nuestra clase dirigente. Pero lo que está visto es que dentro de estas fronteras se viven luchas por la reivindicación de unos Derechos que esa misma constitución proclamó, haciendo del ejercicio de gobernar una difícil labor que se debate entre la voz del pueblo y las demandas de grandes capitales ansiosos de poseer el mundo entero, sin restricciones de ningún tipo.

Este, el siglo de la libertad, solo exige un pasaporte para tener acceso a todos los bienes y privilegios del hombre y la naturaleza, un pasaporte que hoy es verde, pero que mañana puede ser azul, y pasado mañana de cualquier color. El dinero es el embajador de los grandes ejércitos del mundo que hoy se conocen como G8, pero que mañana pueden ser 9 o 10. Es una realidad dinámica que no deja otra vía que la del cambio. Hay quienes consideran que todo tiempo pasado fue mejor, yo por mi parte no puedo dejar de

³³ Oficina Asesora de comunicaciones Ministerio de Educación Nacional (2011). “ABC del proyecto de reforma a la educación en Colombia: la inversión, el mejor negocio que puede hacer un país”. Ministerio de Educación Nacional.

asombrarme con todo lo que ofrece cada mañana el siglo XXI, bien llamado siglo del conocimiento, de la ciencia y la innovación, así como el siglo del libre mercado y la globalización. Es un tiempo que exige lo mejor de cada uno para seguir existiendo, y que puede ser muy bueno cuando se tienen las condiciones que exige para seguir en el juego, pero que de igual manera puede ser muy malo cuando te vas quedando atrás.

La Ley 30 de 1992 es algo que en este momento le pertenece al pueblo, pero que estaba concebida para ser compartida entre el pueblo y el sector productivo. Considero que indudablemente se deben seguir las lógicas de este nuevo siglo, el gobierno tiene que sentarse a negociar con el pueblo que es el que tiene la batuta³⁴ dentro de estas fronteras.

Así, y a la manera de Eduardo Galeano:

Vivimos tiempos del miedo, el mundo vive en estado de terror, y el terror se disfraza. Dicen que es obra de Sadam Hussein, de Osama Bin Laden, de Gadafi, de los talibanes; pero el verdadero autor del pánico planetario se llama “mercado”; terrorista sin rostro que está en todas partes como dios y cree ser eterno como dios. Su frondoso prontuario criminal lo hace temible, se ha pasado la vida robando comida, asesinando empleos, secuestrando países, con sus doctrinas y fabricando guerras.

Cuanto más pagamos, más debemos, y cuanto más debemos MENOS DECIDIMOS. Estamos secuestrados por la banca extranjera, ya no podemos ni respirar sin permiso. En Latinoamérica, vivimos para pagar el servicio de la deuda, el gobierno gobernado SIMULA QUE GOBIERNA, producimos mendigos, prostitutas, policías, sicarios, traficantes y emigrantes, y una deuda pública creciente que cobra el fraude a todos, y es hecho por pocos.

Nuestros Estados se han reducido solo para la vigilancia y el castigo, porque la dictadura financiera global obliga al desmantelamiento de los Estados, a la desregulación a la apertura comercial, al sometimiento político y a la apertura educativa para poder vender sus bienes, sus guerras; por eso siembran miedo, terror, silencio, pensamiento único, y para ello tienen la televisión (...)

¿Serán obras de al-Qaeda, de los talibanes, de Sadam Hussein? No, esas obras son de la economía, de la política, que matan niños de hambre que dejan mil millones de seres en la pobreza en el mundo, que cometen atentados que no salen en los diarios ni en la televisión.

Es una nueva organización terrorista del mundo que el poder militar custodia. La guerra en Irak y Afganistán castigó a los castigados y mato a los muertos, ahora busca enemigos nuevos.³⁵

³⁴ Término empleado por los estudiantes en las marchas: “haber, haber, quien lleva la batuta, los estudiantes o el Gobierno (...)”

³⁵ Galeano, Eduardo. *Extracto de Manicomio*. Consultado el 26 de septiembre de 2011. En: <http://www.rebellion.org/hemeroteca/cultura/galeano151202.htm>.

Referencias Bibliográficas

- Bonal, X. (2002). *Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina*. En: Revista Mexicana de Sociología 3 (2), págs. 3-35.
- Cepeda Ulloa, F. G. (1989). *La política exterior Colombia (1946-1974)*. Planeta Colombia S.A. Bogotá.
- Ctera, Cnte, Colegio de Profesores, AFUTU-FENAPES, LP. (2005). *Las reformas educativas en los países del cono sur*. Buenos Aires: CLACSO.
- Enriquez Pérez, I. (2010). *Evolución del pensamiento sobre el desarrollo en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial: un análisis comparativo en América Latina*. En: Trayectorias. Revista de ciencias Sociales 12. págs. 30-60.
- Estrada Álvarez, J. (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia: 1970-2004*. Bogotá. D.C.: Aurora.
- Gacel, J. Á. (2008). *Universidades Latinoamericanas frente al reto de la internacionalización*. En: Revista Casa del Tiempo: Cuarta época, 01 (09), págs. 2-8
- Matías Camargo, S. R. (2001). *Neoliberalismo y Constitución Política de 1991*. Universidad Libre, Bogotá D.C.
- Oficina Asesora de Comunicaciones, Ministerio de Educación Nacional (2011). *ABC del proyecto de reforma a la educación en Colombia: la inversión, el mejor negocio que puede hacer un país*. Bogotá. D.C. Ministerio de Educación Nacional.
- Ramírez Franco, M. L. (diciembre de 2011). *Tercer comparativo entre Ley 30 y proyectos de reforma a la Ley 30: primera versión abril de 2011, segunda versión julio de 2011 y tercera versión septiembre de 2011*. (Universidad de Antioquia, Ed.) Consultado el 25 de enero de 2012 en: <http://es.scribd.com/doc/68938507/Comparativo-Entre-Ley-30-y-Proyecto-1-2-y-3-Radicado-en-El-Congreso-m-Ramirez-Udeatq-1>
- República de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*. Colombia.
- Rodríguez Rodríguez, R. (2001). *La Constitución Política de Colombia y la educación superior: contexto y normatividad*. En: Revista Cultural Academia Libre.
- Vargas Castaño, A. (1995). *Un Derecho Humano llamado educación*. En: Revista Politeia 16. págs. 143-160.
- Villegas, Luis Carlos (2005). *El TLC con Estados Unidos: una oportunidad para Colombia*. En: Revista Desafíos (13), págs. 23-39.