

EL NUEVO ORDEN EDUCATIVO GLOBAL Y LA MERCANTILIZACIÓN DE LA ESCUELA PÚBLICA EN BOGOTÁ 1990 – 2004¹

Wilson Armando Acosta Jiménez²
Frank Molano Camargo³

Resumen

En este artículo, presentamos un panorama de las discusiones sobre los procesos de reforma del aparato escolar, en dos niveles: el global y el local. En el primero, retomamos los análisis que identifican las características del nuevo orden educativo global y el giro en la constitución de piezas claves de tal modelo: el papel del Estado, la organización escolar, las funciones de los directivos docentes, las labores de los profesores y los efectos en lo curricular. Para el caso bogotano, centramos el análisis en las condiciones políticas, administrativas y educativas en las que emergió y se configuró el nuevo orden educativo en la ciudad entre 1990 y 2004.

Palabras Clave: calidad educativa, escuela empresa, evaluación, gestión educativa, mercantilización de la educación, privatización.

Abstract

In this article, we expose a panorama of the discussions on the reform processes of the scholar institution, which is done in two levels: global and local. Firstly, we retake the analyses which identify the characteristics of the new global educative order and the change of direction in the constitution of key pieces of such a model: the role of the State, the school organization, the functions of the educational directors, the tasks of the professors and the effects in the curricular thing. For Bogota's case, we focus the analysis in the political, administrative and educative conditions in which the new educative order appeared and configured in the city, between 1990 and 2004.

Key words: educative quality, school company model, evaluation, educative management, school-marketisation, privatization.

¹ Esta discusión y la reflexión que presentamos tiene su origen en la investigación desarrollada durante los años 2003 al 2006, en la Escuela Normal Superior Nuestra Señora de la Paz, a cargo de los profesores Frank Molano Camargo y Wilson Acosta Jiménez, titulada "*Análisis de los procesos, estrategias y problemáticas de la fusión institucional en el contexto distrital*", que contó con la participación de un equipo de estudiantes de Ciclo Complementario de segundo año.

² Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional. Magíster en Sociología de la Educación de la Universidad Pedagógica Nacional y Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

³ Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional. Magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia y Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional.

PRESENTACIÓN

La intencionalidad del presente escrito es la discusión del discurso educativo agenciado por los organismos internacionales, los Estados neoliberales y los centros de investigación a ellos asociados, que hacen circular categorías como eficiencia, calidad, equidad, cobertura, evaluación, cliente, oferta, demanda, mejoramiento y gestión; orientando los quehaceres administrativos, pedagógicos y curriculares de las escuelas públicas a escala planetaria. Problematizar y desnaturalizar estas maneras de nombrar y organizar la vida escolar implica entender las formas como se institucionalizan estas categorías, la coherencia y lógica de un modelo que hemos denominado nuevo orden educativo global.

El análisis del discurso global sobre educación y sus implicaciones en la reforma del aparato escolar, tiene como propósito señalar las características del modelo de escuela empresa, constituido a partir de estas políticas e implementadas en los Estados Unidos de América, Europa y América Latina durante las dos últimas décadas del siglo XX. Este proceso es diverso en las formas como se realiza y adquiere dimensiones propias de acuerdo al escenario político y social, sin embargo, evidenciamos fundamentos comunes y la constitución de un modelo de escuela tendiente a asumir los mecanismos y dinámicas de la empresa.

En este artículo, presentamos un panorama de las discusiones sobre los procesos de reforma del aparato escolar, en dos niveles: el global y el local. En el primero, retomamos los análisis que identifican las características del nuevo orden educativo, el giro en la constitución de piezas claves de tal modelo: el papel del Estado, la organización escolar, las funciones de los directivos docentes, las labores de los profesores y los efectos en lo curricular. Para el caso bogotano, centramos el análisis en las condiciones políticas, administrativas y educativas en las que emergió y se configuró el nuevo orden educativo en la ciudad, entre 1990 y 2004.

No abordamos en este artículo, dos aspectos que son importantes a tener en cuenta y que podrían volverse objeto de una posterior reflexión: el primero, los procesos de resistencia al modelo, que sin duda se dieron y se dan, configurando

el espacio educativo y escolar como un territorio en disputa entre proyectos de sociedad. El segundo, el análisis de las políticas educativas de la administración de Luís Eduardo Garzón (2004-2007), y las rupturas que se pueden haber presentado, al enunciarse como una administración alternativa.

1. CONFIGURACIÓN DEL NUEVO ORDEN EDUCATIVO GLOBAL

A partir de la década de 1990 se internacionalizaron un conjunto de discursos y supuestos sobre lo educativo y lo escolar, como parte del proceso de expansión del capitalismo monopolista o globalización y de cambios en las relaciones internacionales, configurando un nuevo orden mundial con incidencia en diversos ámbitos de la cultura, la economía y la política. El aparato escolar no es ajeno a estos procesos. La UNESCO, la CEPAL, la UNICEF y el Banco Mundial han insistido en la necesidad de transformar los sistemas educativos y de promover escuelas competitivas, eficientes y de calidad. El análisis de estos discursos cuenta con desarrollos importantes (Popkewitz, 1994; Perez, 1999; Laval, 2004; Whitty, 1999; Hirt, 2002; Varela, 1998; Narodwoski, 1996; Libreros, 2002, Estrada, 2002), permitiéndonos entender y complejizar las relaciones y fuerzas que pugnan en la institución escolar.

Estos referentes de análisis sobre los problemas, las permanencias y rupturas en los aspectos constitutivos del aparato escolar, identifican como durante los años ochenta y noventa se configura un Nuevo Orden Educativo Global, en donde el mercado impone un conjunto de requerimientos que producen un aparato escolar que prepara individuos competitivos, eficientes, flexibles, productivos, creativos y competentes. El nivel educativo de las personas empieza a ser medido por su capacidad de responder a los cambios del mercado, esto implica procesos de formación permanente, de adaptabilidad y flexibilidad. Es la concepción de educación para todos y durante toda la vida. Este nuevo orden global organiza los sistemas educativos, a partir de cuatro giros estratégicos: el rol del Estado, la escuela como organización empresarial, los sujetos escolares del mercado y los currículos flexibles o a la carta.

1.1 El Estado Evaluador y el mercado

Partiendo de la tesis propuesta por Neave (1988), sobre el concepto de Estado Evaluador, Whitty señala que es un concepto útil para comprender *“cómo se mantiene fuerte el Estado aunque delegue poderes a las instituciones autónomas e individuales”*. (1999: 55) En la década de 1980, el discurso neoliberal sobre el Estado impulsado por el Banco Mundial, señalaba la importancia de reducir la intervención de éste en ámbitos como la salud, la seguridad social y la educación, pero a la vez diseñaba estrategias para mantener el control y la regulación en la prestación de estos servicios. La lógica del Estado evaluador implica el fomento de organismos de control permanente, es el caso de Fundig Agency for Schools, que en ciertos distritos de Inglaterra supervisa y evalúa los resultados en las pruebas de las instituciones escolares. Entendemos como estos mecanismos acentúan la competencia entre las escuelas, redefinen el rol del Estado en las maneras como controla y dirige el sector educativo, promueve el paso de un modelo colegial tradicional a uno de tipo ejecutivo y se da cada vez mayor importancia a *“los equipos o gabinetes directivos en las escuelas.”* (Whitty, 1999: 56)

Se configura un racionalismo económico en la educación, con tres componentes: el primero es la preocupación absorbente por los objetivos económicos; el segundo es el mercado como metáfora de referencia; y el tercero es la administración del sistema. En los países analizados por Whitty (Australia, Inglaterra y Gales, Suecia, Nueva Zelanda y Estados Unidos) se han introducido indicadores de rendimiento basados en la competencia como medio para evaluar los resultados educativos: *“muchos gobiernos estatales o nacionales han hecho más rígido su control sobre el currículo respecto a lo que se enseña y al modo de evaluarlo.”* (Whitty, 1999: 57) Estos son mecanismos para cuantificar de modo eficaz los gastos y la productividad en educación y esto propicia separar ámbitos como el cultural, el político y el social de las instituciones escolares. Esta reforma además se sustenta en doctrinas neo – conservadoras, que por un lado pretenden el fortalecimiento de valores tradicionales y por otro incentiva una lógica mercantil en la vida social.

En el caso de América Latina las políticas educativas, de la década de los noventa, colocan en el escenario educativo la preocupación porque el Estado transite hacia la función de evaluador estratégico del aparato escolar. El acelerado proceso de mercado global va determinando las exigencias y los parámetros bajo los cuales la escuela deberá responder. Estas dinámicas de calidad y evaluación centrarán su mirada en los procesos de aprendizaje. La labor pedagógica es reducida al logro de aprendizajes (habilidades y competencias) mínimos o necesarios (NBA) para los estudiantes. La educación se mide de acuerdo a la distancia, que se encuentre la persona en alcanzar la habilidad requerida para el desempeño en su vida laboral. También se identifican las instituciones escolares eficaces (alcanzar los logros) y eficientes (reducir costos) en los planes propuestos. La postura del Banco Mundial, hace explícita esta lógica cuando afirma

La calidad de la educación esta determinada por las condiciones de aprendizaje como por los resultados obtenidos por los estudiantes. Los gobiernos pueden mejorar los logros académicos estableciendo objetivos de aprendizaje claros y normas estrictas para las materias básicas. Las normas han dado buenos resultados en los sistemas educativos de países industrializados como Alemania, Australia, Francia y Japón. (Banco Mundial, 1996: 80)

Esta concepción, insiste en dos aspectos del nuevo orden educativo global: el primero, es el tipo de normatividad el cual implica mayor regulación social y control del trabajo pedagógico⁴. El segundo, es la versión de calidad resultante, no concentrada ya únicamente en ese conjunto de términos de carácter más instrumental y económico (eficacia, eficiencia, rentabilidad, productividad, racionalización y optimización), sino en otros conceptos, ahora situados en contextos del discurso educativo, de utilización política (autonomía, democratización, participación y ciudadanía); así como esquemas más efectivos

⁴ Los organismos internacionales han establecidos estándares para medir el tiempo de exposición a experiencias estructuradas de aprendizaje en horas, días y semanas. El número de profesores por institución y cantidad de estudiantes y mínimos de logros en el evaluación de competencias. (Peña, 2005)

de evaluación para pedir cuentas y controlar los márgenes de autonomía delegada a los centros educativos. (Escudero, 1999: 12)

La lógica de evaluación del sistema educativo condiciona las estrategias educativas a la medición de resultados.⁵ Las pruebas censales en conocimientos y habilidades básicas se extienden por el continente, homogeneizando las diferencias culturales, las creencias, las cosmovisiones milenarias de los pueblos originarios y colocándonos bajo la escuadra de la mercantilización y la competencia educativa. La concepción del Banco Mundial, va a enfatizar y justificar la mirada evaluadora del Estado cuando señala:

[...] en las escuelas de los países de ingresos bajos y medianos podrían ahorrar costos y mejorar el aprendizaje aumentando el coeficiente profesor – alumno. Utilizarían así menos maestros y podrían asignar los recursos a otros insumos que mejoran el rendimiento, como los libros de texto y la formación en el servicio de los maestros. (Banco Mundial, 1996: 64)

La evaluación estatal del aparato escolar se caracteriza, en últimas, por colocar como legítima e incondicional las reformas del sistema educativo sobre las bases de los datos y resultados arrojados por las pruebas aplicadas en diferentes niveles. En este sentido, prima *“la evaluación de los resultados como factor de cambio”*. Justificando en el foro internacional que las políticas y reformas educativas *“no se efectúan ya sobre la base de orientaciones brindadas por paradigmas ideológicos sino sobre la base de información brindada por la evaluación de resultados de la acciones en marcha”*. (CEPAL, 1992: 90). Este discurso es una condición de este orden educativo, para que sea hegemónica la tendencia de concebir el aparato escolar como una empresa.

⁵ Según la CEPAL, “el debate internacional muestra también una fuerte preocupación por los resultados de la acción educativa; es decir, por aquello que los alumnos efectivamente aprenden en determinados períodos [...] Este cuerpo común de aprendizajes requeridos basado en el dominio de los códigos culturales básicos de la modernidad y en el desarrollo de las capacidades humanas para resolver problemas, tomar decisiones y seguir aprendiendo, constituye a su vez el patrón de medida para evaluar el diseño de los currículos y la eficacia de las metodologías aplicadas en el proceso pedagógico. (CEPAL, 1992: 91)

1.2 El modelo de escuela empresa

Así encontramos que el nuevo orden educativo global orienta el aparato escolar como organización empresarial, en este sentido autores como Laval (1999: 37), citando a Charlot (1987) distingue tres periodos históricos en la relación de la escuela con el Estado y la sociedad: el primero en el cual el papel principal era el de la integración moral, lingüística y política en la nación; el segundo, en donde el imperativo industrial nacional condicionó la finalidad de la institución y el actual, donde *“la sociedad de mercado determina más directamente las mutaciones de la escuela”*. Tres momentos para entender en cada uno de éstos las maneras como se inventó al aparato escolar en función de las condiciones del desarrollo capitalista y de los Estados Modernos.

En estas circunstancias la escuela empresa se piensa como una institución llamada a desenvolverse con los valores del neoliberalismo: eficiencia, competitividad, flexibilidad, productividad y rentabilidad. El aparato escolar se define como una marca privada y funcionando con criterios de exigencias de máximo rendimiento y menor costo. Las investigaciones sobre las reformas y las políticas educativas de Europa y Norte América⁶, evidencian como la financiación y organización de los sistemas educativos nacionales están producidos por la lógica empresarial y de mercado. Sin abandonar su condición de regulación y normalización que históricamente se le otorga a la escuela, Laval (2004) señala cómo el modelo de escuela neoliberal, es una hibridación de mecanismos y saberes de disciplinamiento y control, en donde el fin último, fortalecido, es el de una perspectiva utilitaria de la educación. Valorando el aprendizaje como efectivo e importante, en la medida que aporte al crecimiento y acumulación del capital, la riqueza y el éxito.

Por otra parte, N. Hirt (2002) sostiene que los cambios acontecidos en la organización del aparato escolar europeo, a finales de la década de 1980, relacionados con: descentralizaciones, desreglamentaciones, autonomía creciente de los centros escolares, reducción y desregulación de los programas,

⁶ Ver las investigaciones consultadas por WHITTY, GEOFF. (1999) para los estudios de caso de los siguientes países: Australia, Inglaterra, Suecia, Nueva Zelanda y Estado Unidos.

aproximación por las competencias, disminución del número de horas de clase para el alumnado, mecenazgo por parte del mundo empresarial, introducción masiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), fomento de la enseñanza privada y de pago, indican el proceso de reestructuración profunda de la escuela y su adecuación a las nuevas exigencias de la economía capitalista. Esto ha sido posible a partir de los tres ejes de la mercantilización educativa:

El primero, es la organización de la escuela en función del mercado y el consumo. Hirt (2002) señala que las reformas del aparato escolar están relacionadas con el discurso que impone el mercado laboral sobre la formación de capacidades, competencias y habilidades para el desempeño profesional y el nuevo horizonte de ciudadanía: el consumo. El mercado capitalista contemporáneo requiere que la escuela prepare a los buenos ciudadanos que se adaptan y cumplen las leyes del consumo: calidad, eficiencia, rentabilidad, eficacia y el buen criterio a la hora de elegir el mejor producto.

El segundo, suspende la institución escolar en un entramado denominado: “mercado escolar”, en el que sus resultados y dinámicas son evaluados como bienes comercializables, en función de la sociedad pensada como clientela, y regulada por el Estado, que evalúa la producción de la calidad del servicio educativo. Las escuelas se relacionan y evalúan en una dinámica de competencia por obtener mejores resultados e ingresos económicos, se asume a los estudiantes como clientes, los parámetros del servicio educativo se ofrecen bajo criterios de oferta y demanda, se promueve la elección social de las instituciones de acuerdo con los resultados en las pruebas nacionales, se fijan metas e indicadores de calidad y se define que la financiación dependerá del rendimiento escolar y la rendición de cuentas.

El tercero, tal vez el más crítico y problemático, está en la condición a la cual se ve sometida la institución escolar, al convertirse en una empresa, que entra a competir y hacer viable relaciones de oferta y demanda; creando las condiciones para que se constituya el denominado “mercado escolar”, como un asunto obvio y casi natural en las relaciones y flujos del sistema educativo.

Con estas características de este modelo de organización escolar estaríamos presenciado la hegemonía de una forma de organización social: la empresa. En la cual los vínculos y referentes válidos entre los sujetos ya no son los de carácter cultural y político, sino aquellos presupuestados por criterios mercantizados en las relaciones sociales. Es decir, se vienen transformando las relaciones entre los sujetos escolares: el directivo docente se presenta como un gerente, el profesor como un técnico de los saberes, el estudiante como un cliente y los padres de familia como consumidores del servicio educativo.

1.3 La función gerencial del directivo y la labor técnica del profesor

Ante este panorama centramos el análisis en la manera como el discurso educativo neoliberal, viene configurando las funciones del directivo docente y la labor técnica de los profesores. En este sentido las funciones de administración, control y regulación asignados al directivo escolar, en el nuevo orden educativo mundial, son presentadas con rasgos gerenciales y de gestión. Representantes de esta postura insisten en la necesidad de formar directivos de escuela como *“funcionarios innovadores y dinámicos, flexibles y transparentes, orientados al cliente y estrategas.”* (Clarke, 1995. Citado por Whitty, 1999: 73) Estas características de la dirección escolar estarían enfocadas a la introducción creciente de principios empresariales y donde la gestión de la educación es concebida como un negocio.

Este discurso de la gestión escolar, destaca que el papel del directivo es el de liderar los procesos administrativos, a través del manejo eficiente de los recursos en las instituciones educativas. Este “nuevo” espíritu en la dirección escolar se impone desconociendo la autonomía profesional, relativa a la formación de los docentes y el carácter pedagógico y cultural de la escuela. Las responsabilidades de financiamiento, los imperativos de evaluaciones de los gobiernos centrales y el rendimiento de cuentas están aumentando las labores administrativas de los directores escolares de este modelo de escuela empresa. Investigaciones realizadas en Norteamérica e Inglaterra, (p. ej., Bennett y cols., 1992; Evetts, 1996; citados por Whitty, 1999: 77) muestran que los directivos docentes se

encuentran inconformes con las consecuencias de su función gestora en aspectos como la relación con sus colegas y sus alumnos.

Por otro lado, las labores de los profesores están siendo afectadas por las reformas educativas neoliberales, concibiendo esta profesión desde una racionalidad técnica impulsada por el mercado. En estudios realizados en Nueva Zelanda y Australia (Codd, 1996; Robertson, 1996a; citados por Whitty, 1999: 87), la percepción del trabajo de los docentes es de una efectiva proletarización, a través del plano ideológico, con la pérdida en el control sobre la política y lo técnico y de manera más específica, con el rígido control sobre los contenidos y ritmos de trabajo. Los efectos de las reformas en el quehacer de los docentes han significado el aumento de horas de trabajo, en algunos casos de 55 a 60 horas semanales en Europa, con la consecuente intensificación de funciones y problemas relacionados con la salud de los profesores como el estrés, la depresión y la irritabilidad.

La profesión docente en este nuevo orden educativo mundial y para el modelo de escuela empresa, es dirigida a la obtención de resultados y se ejerce presión social a través de las evaluaciones y logros de los estudiantes. En esta profesión, se vienen estimulando las ideas individualistas y de competencia sobre los procesos colectivos y solidarios. En países como Australia e Inglaterra, señala Whitty (1999: 95), la organización sindical ha sido debilitada en asuntos de política educativa y de participación y representación de los docentes en la dirección de los sistemas educativos. Considera el autor citado, que estas reformas incentivan el individualismo político y colectivismo técnico como maneras de actuar en el marco de una *“cultura de competición y maximización del rendimiento.”*

Siguiendo a Varela, J. entenderíamos como este proceso de configuración del modelo de escuela empresa tiene efectos políticos en la labor de los profesores, puesto que, implica la tendencia a convertirlos en expertos, y esto *“[...] puede conducir a ampliar el ya tradicional foso que los separa de los alumnos, al ser ellos los que detentan el verdadero saber, los que conocen los principios por los que ha de regirse la enseñanza. A cambio de su conversión a estos programas*

destinados a otorgarles el título de profesionales competentes, los poderes públicos parecen ofrecerles el estatuto de técnicos de la enseñanza frente al de misioneros laicos.” (1991: 275) Este asunto, además, tiene implicaciones muy fuertes en la formulación las propuestas curriculares; es en este ámbito donde se definen y controlan los saberes escolares.

1.4 Implicaciones en lo curricular

El nuevo orden educativo global tiene efectos en la organización, gestión y estructura del currículo.⁷ Los estudios sobre las escuelas autogestionadas, ubican como en estos modelos escolares lo curricular esta siendo redefinido por la lógica del mercado escolar. Los programas curriculares y la evaluación de carácter nacional o estatal refuerzan la capacidad para controlar, regular y dirigir a distancia por parte del Estado, los planes de estudio y las formas de organización de las disciplinas escolares. (Whitty, 1999: 104) Este efecto se expresa en la información de los resultados de las pruebas nacionales, proporcionada a la ciudadanía, y comparables con los resultados presentados a los clientes de una empresa. Estrategia enfocada a distinguir entre escuelas de alto y bajo rendimiento y además a definir criterios de elección.

Las políticas educativas neoliberales, implican para el currículo, redefinir en el aparato escolar aspectos como: las relaciones entre aprendizaje y enseñanza, profesores y alumnos, objetivos y estrategias que se orientan en adelante a partir de la evaluación. En este proceso de adecuación del currículo, en países como Inglaterra y Nueva Zelanda, los proyectos educativos nacionales se configuran *“sobre la base de la supervisión de tareas sucesivas y normalizadas de evaluación, en cada asignatura y en distintos niveles.”* (Whitty, 1999: 113) En Estados Unidos existe la figura de los Standards Project Broadfoot, como los mecanismos eficientes en las regulaciones de las competencias y aprendizajes

⁷ Para el análisis de las implicaciones políticas del nuevo orden educativo global en lo curricular, tomamos como referente conceptual para pensar esta categoría, los planteamientos de Popkewitz, T que considera “el currículum como un conocimiento particular, históricamente formado, que inscribe reglas y estándares mediante los que razonamos sobre el mundo y nuestro sí mismo como miembros productivos de ese mundo. No obstante, las reglas de decir la verdad en el currículum no sólo se refieren a la construcción de objetos para nuestro escrutinio y observación. El currículum es una tecnología disciplinar que dirige cómo ha de actuar el individuo, cómo ha de sentirse, hablar y ver el mundo y a sí mismo. Como tal, el currículum es una práctica de gobernación.” (2003: 149)

desarrolladas por los estudiantes, en el control de los contenidos y unidades didácticas, así como para facilitar la vigilancia individual de los resultados.

La competencia curricular entre las escuelas es otra forma de incidir en la configuración del modelo escuela empresa. La competencia entre las instituciones escolares se naturaliza y se ubica como una forma adecuada de mejorar la calidad de la educación y el logro de resultados eficientes en los aprendizajes. Tendencia a ver los conocimientos escolares como una mercancía de valor utilitario y donde los aprendizajes que no se evalúan pasan a ser marginados como es el caso de la música y las artes. La prioridad en los aprendizajes en la concepción del mercado escolar, esta puesta en las áreas fundamentales.

Además este tipo de competencia se desarrolla en condiciones desiguales, donde los mejores resultados dependen de la infraestructura, la selección de estudiantes, la asignación de recursos, el contexto socio – cultural y económico de las familias y el patrocinio de empresas privadas. En los Estados Unidos las Grant – Maintained Schools (GM), como modelo de escuelas autogestionadas, han conseguido mejores resultados en las evaluaciones que las escuelas dependientes de los estados y distritos, sin embargo el sector de las (GM) es una muestra de la manera como las condiciones sociales, culturales y administrativas favorecen la obtención de puntajes altos. (Whitty, 1999: 106) La tendencia que se consolida a escala global en lo curricular, es la formulación de propuestas sujetas a los criterios de evaluación estandarizada y de competencia internacional en materia de resultados.

Estos estudios nos permiten ubicar una matriz de análisis crítica del nuevo orden educativo a escala global, pero a su vez, es necesario contrastar y complejizar con las producciones académicas sobre las condiciones históricas y las reformas de las instituciones escolares en el escenario local. Por esto, los análisis en la transformación de las instituciones educativas de Bogotá, durante la década de los noventa, presentan un caso específico en la forma como se apropian y producen los enunciados de este discurso educativo en el contexto local, con implicaciones en el ámbito nacional.

2. EL NUEVO ORDEN EDUCATIVO Y LA ESCUELA PÚBLICA EN BOGOTÁ

El Nuevo Orden Educativo que se institucionalizó en la ciudad de Bogotá fue posible, pues se articularon sistémicamente un conjunto de elementos de tipo político, administrativo, educativo y social, durante la década de 1990, a partir de procesos organizacionales y de control agenciados por la Secretaría de Educación, la Alcaldía y las organizaciones de empresarios. Para analizar este proceso, lo hemos subdividido en dos periodos: el primero, iniciado en 1990 con la nuclearización educativa, el ajuste de las esferas de administración estatal a los postulados de la Nueva Constitución, las propuestas del Plan de Apertura Educativa de la administración de César Gaviria y las reformas de la Secretaría de Educación en las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa. El segundo, comienza en 1998, con la reingeniería de la Secretaría de Educación Distrital (SED) y posteriormente con la fusión institucional generalizada a escala nacional a partir de la expedición de la Ley 715 de 2001⁸, se cristaliza tal orden educativo. En un segundo momento, analizamos para el caso de Bogotá la estructuración del modelo a partir de los tres ejes de mercantilización de la educación propuestos por N. Hirt (2002) y su configuración en la capital colombiana.

2.1 Municipalización y nuclearización del sistema educativo: el caso de Bogotá en el periodo 1990 - 1998

Durante la década de 1980 emergió el discurso de la descentralización administrativa y la autonomía de las instituciones educativas, conocido en nuestro medio como la municipalización de la educación, derivado, de los análisis y recomendaciones emanados de los informes de la Misión Bird-Wiesner durante el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) y de la comisión del Gasto Público (gobierno de Belisario Betancourt 1982-1986), donde se trazaron lineamientos para la reorganización estatal y la descentralización política, administrativa y fiscal. La municipalización de varias de las funciones estatales buscó hacer frente al

⁸ Esta Ley establece un nuevo modelo de descentralización, precisando las competencias de las entidades territoriales, frente a la eficiencia en el gasto, gestión pública y rendición de cuentas. Además define un nuevo tipo de escuela, la escuela fusionada.

manejo de las finanzas del estado ante la crisis del endeudamiento. Así las decisiones sobre el gasto público fueron transferidas a entidades supranacionales como el FMI, mientras que se transfería a escala regional y local la administración de los recursos.

Desde 1987, con el Estatuto de la Descentralización, se trasladó a los municipios la construcción, dotación y mantenimiento de los planteles de educación básica y media vocacional y de las instalaciones deportivas y recreativas. La ley 24 de 1988 determinó que el MEN abandonará la administración directa de los planteles. Esta misma ley propuso una “desconcentración administrativa” de la educación, adscribiendo a los gobernadores, intendentes, comisarios y al alcalde mayor del Distrito Especial de Bogotá, la función de nombrar y administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos nacionales y nacionalizados. Se trasladó también a los niveles subnacionales la función de la planificación educativa, la configuración de parte de la estructura curricular, la capacitación de los docentes y la atención de los procesos jurisdiccionales en los que se enfrenten la Nación y el personal docente y administrativo de la educación.

En la década de 1990 se produce un cambio en el papel que se le asigna a la escuela la tarea de superación de la pobreza, formando a los sujetos como individuos productivos y emprendedores. Hasta entonces el énfasis había estado en ampliar la cobertura de la educación primaria, ahora los nuevos discursos globales insistían en que la gente con más niveles de educación secundaria, aportaba más a superar sus propias condiciones sociales, puesto que los aprendizajes de este nivel educativo son los que tienen *“un efecto más significativo sobre la distribución del ingreso y la productividad en la economía”*.⁹ La estrategia para la expansión de la educación secundaria, fue la descentralización. La categoría de descentralización significó en un cambio en las concepciones de tradicionales de ingeniería social, planteando que el éxito de las políticas sociales no estaba en los recursos, el personal o la financiación, sino principalmente en la lógica organizacional.

⁹ Departamento Nacional de Planeación, Plan de apertura educativa, 1991-1994, Documento MEN-DNP-UDS-DEC-2518, marzo 19 de 1991. p. 32.

El decreto 1246 de 1990 adoptó el Sistema de Nuclearización para la Administración de la Educación, que la define como *“el proceso de administración que a partir del estudio de la realidad local y con el propósito de mejorar la prestación del servicio, busca generar el desarrollo educativo-cultural que facilite la solución a los problemas educativos locales.”* Cada Núcleo de Desarrollo Educativo se conformó agrupando establecimientos docentes públicos de educación preescolar, básica y media vocacional, en una micro-región con características culturales y económicas similares. El Director de Núcleo dependía nominal y administrativamente del Alcalde Municipal, una vez entregada la administración del personal docente del respectivo municipio; en lo *“técnico-pedagógico”* continuó dependiendo de la respectiva Secretaría Departamental de Educación.

De otro lado, el Plan de Apertura Educativa, que hizo parte del Plan de Desarrollo Económico y Social 1990- 1994 de la administración de César Gaviria, presentó los lineamientos para un nuevo modelo de desarrollo, fundamentado en los principios del neoliberalismo, y caracterizado por las tendencias de la internacionalización, la apertura económica y la privatización. Los propósitos centrales del Plan de Apertura Educativa se orientaron acorde a los documentos y discursos internacionales del Banco Mundial y la UNESCO: ampliar la cobertura de educación secundaria, elevar la calidad en todos los niveles educativos, establecer nuevos mecanismos de financiación; y avanzar en la descentralización administrativa y en la modernización del sector educativo.

En el caso de Bogotá, este marco general fue asumido como tarea política de las administraciones de Jaime Castro, Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, quienes además de tener como denominador común el desarrollo de tres objetivos: 1) Incremento de la cobertura educativa, 2) Mejoramiento de la calidad y; 3) Avance en la gestión educativa para mayor eficiencia institucional, crearon las condiciones políticas para transformar la idea de ciudad y convertir la capital en centro financiero y mercantil estratégico, gestionado desde las lógicas tecnocráticas y empresariales contemporáneas. Una de las iniciativas educativas de la administración de Jaime Castro (1992-1994), en función de la descentralización,

fue la constitución de los Centros de Administración Educativa Local (Cadel), con funciones delegadas por la Secretaría de Educación como instancia técnica de gestión educativa ubicada en el nivel local, a través de la cual la Secretaría de Educación desconcentraba la administración del servicio educativo en cada una de las localidades de Bogotá. Hacia finales de 1995, la capital, sería el precedente clave para la descentralización planteada a partir de la Ley 115, de alcance nacional.

El primer Gobierno de Mockus (1995 – 1997) continuó la descentralización educativa, en 1995 el Distrito recibió de la nación el sector educativo público como consecuencia de la política de certificación de los municipios. Ahora el Distrito manejaba la educación, administrando la totalidad de los recursos que componían la transferencia de la Nación. A los Cadel se les designó la tarea de avanzar la descentralización a un nivel más particular, con el desarrollo de los gobiernos escolares y de los Proyectos Educativos Institucionales (PEIs), de acuerdo con lo estipulado por la Ley 115 de 1994 y la Ley 60 de 1993. Simultáneamente la administración empezó un nuevo programa de racionalización para eficientizar los recursos físicos y humanos y racionalizar la relación docente - alumno, bajando costos e incrementando la cobertura. De otra parte, se inician las discusiones, ligadas a la descentralización, de establecer parámetros de medición de la calidad educativa mediante pruebas dirigidas a los estudiantes en las áreas de matemáticas, lecto-escritura y ciencias, que según los estándares internacionales, eran las áreas claves para determinar los procesos de aprendizaje básicos de los sujetos productivos.

2.2 La reingeniería de la Secretaría de Educación del Distrito (SED)

A partir de 1998, la SED de Bogotá, se orientó hacia la consolidación de un modelo mercantilizado, a partir de los tres ejes que N. Hirt (2002) señaló para el caso europeo: escuela al servicio del mercado, configuración del mercado educativo y la difusión de la lógica escuela empresa.

- **La escuela al servicio del mercado**

Como dinámica paralela y articulada con los cambios en la administración descentralizada del servicio educativo, emergió otro elemento durante la década de 1990: el creciente interés de los empresarios bogotanos por el desarrollo educativo al servicio del mercado, al punto que desde entonces se configuraron los enunciados fundamentales del discurso de la escuela al servicio del mercado.

“La convicción de que la educación es condición esencial para la competitividad y la convivencia ciudadana ha inspirado la agenda de organizaciones del sector privado cada vez más conscientes de su responsabilidad social. Desde 1996 un grupo de representantes del Foro de Presidentes de la Cámara de Comercio de Bogotá, integrado por los altos directivos de importantes empresas, conformaron un grupo de trabajo con el ánimo de apoyar a la Secretaría en el esfuerzo por mejorar la gestión de la organización. Llegaron a convertirse en una especie de junta asesora que desde su creación realizó con la alta dirección de la SED reuniones quincenales en las que se analizaron sucesivamente temas relacionados con la organización de la SED y su plan estratégico, alternativas para la vinculación del sector productivo a las iniciativas del plan sectorial y se hizo seguimiento a la gestión”. (Peña. 2005).

Por otra parte los empresarios implementaron programas como Líderes Siglo XXI y Galardón a la Excelencia en Gestión Escolar, con el argumento de que la escuela debe *“aprender de las organizaciones exitosas”* se legitimó la transferencia de los enunciados de calidad, competitividad, productividad, propias del mundo de la empresa capitalista, a las escuelas públicas en la ciudad. Desde 1995 esta estrategia se desarrolló en los colegios privados; pero es a partir de 1998, con la administración de Enrique Peñalosa, que las escuelas públicas empiezan a ser objeto de estudio y control por parte de los empresarios. Para 2003, Líderes Siglo XXI, una iniciativa privada de fomento del emprendimiento empresarial, se vinculó orgánicamente a la SED y controlando más de 100 instituciones ubicadas en 9 localidades. (Peña: 2005) En el 2003, el Ministerio de Educación definió las competencias laborales, que fueron incorporadas como

obligatorias en todo el sistema educativo colombiano. El 26 de marzo del año 2005, el Congreso de la República expidió la denominada ley de fomento de la cultura de emprendimiento, uno de cuyos objetivos es:

“Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento; entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento” (Ley 1014 de 2006)

En el caso de Bogotá, en julio de 2006, el Consejo propuso a la Alcaldía la implementación obligatoria de la Cátedra Empresarial, como parte del Programa “Bogotá Productiva”. En uno de los apartes de la exposición de motivos, el Proyecto de Acuerdo No. 327 de 2006 plantea,

“De otro lado, los establecimientos educativos deben propender por ofrecer una respuesta adecuada desde el emprendimiento y la introducción de la cátedra empresarial a todos los cambios y tendencias del mundo en sus aspectos políticos, económicos y sociales. Máxime cuando se considera que son los empresarios los generadores de riqueza.

Es por ello, que como lo reconoce el Plan de Desarrollo Distrital vigente en su programa de Bogotá Productiva, la necesidad de fortalecer en los jóvenes de la ciudad las competencias adecuadas que respondan a un mundo globalizado y procurar entornos productivos en condiciones de igualdad, es así que se requiere promover la formación de empresarios y talento humano en la innovación, la creatividad y especialmente, en la nueva cultura del emprendimiento, en que se encuentra inmersa, parte del sector de la educación superior en el país en los últimos años.”

El papel de los empresarios en los sistemas educativos, si bien es una práctica de

las sociedades capitalistas contemporáneas, en la década de 1990, adquirió una nueva dinámica. En 1995 el PREAL de UNESCO lanzó el Programa de Liderazgo Empresarial y Educación, para *“promover la participación de líderes empresariales de la región en los esfuerzos de reforma educativa. El principal objetivo de este programa es aportar información y orientaciones que faciliten una decidida participación del sector empresarial en el mejoramiento de los sistemas educativos y la calidad de la educación. Desde entonces, se han constituido grupos nacionales de Empresarios por la Educación en varios países de Latinoamérica.”*¹⁰

En los primeros años del siglo XXI se da un paso más, la concreción del capítulo Colombia de la Fundación Empresarios por la Educación-ExE, que tiene su origen en el evento realizado en Miami. La Fundación Corona (de larga trayectoria en la relación entre empresa y educación básica), varios monopolios norteamericanos y monopolios colombianos, recogen las orientaciones de la LABELI y en octubre de 2004 conforman la Fundación.¹¹ Inmediatamente ExE organizó una Junta Asesora del Ministerio de Educación, que desde entonces trabaja directamente con la Ministra. A nivel regional, en la lógica de la descentralización, crearon los Comités Empresariales de Apoyo, que asesoran y orientan a las Secretarías de Educación departamental, implementando estrategias de gestión empresarial (mejoramiento continuo, calidad total, reingeniería).

- **La configuración del mercado educativo en el Distrito Capital**

El mercado educativo del Distrito, emergió como sistema a partir de un conjunto de estrategias de reingeniería de la gestión educativa, o “modernización” que fueron desplegadas durante la Alcaldía de Enrique Peñalosa, quien, siguiendo los lineamientos del discurso global y nacional de educación, definió como pilares del plan para los años 1998 – 2000: la eficiencia, la calidad y la equidad. La administración Peñalosa, la SED y los empresarios bogotanos convirtieron a la capital en modelo de la reforma neoliberal de la escuela pública, a partir de las siguientes estrategias:

¹⁰ Conferencia Centroamericana de Empresarios por la Educación. Guatemala. 2004

¹¹ <http://www.fundacionexe.org.co/wps/portal>

- La gestión de la “eficiencia” y la “calidad”

El punto de partida fue la organización de las formas de trabajo de la SED a partir de la “orientación al cliente” (Peña, 2005). La clientela de la SED se subdividió en niveles diferenciados. En primer lugar, el “cliente directo”, entendido como las instituciones educativas de la ciudad. En segundo lugar, el “cliente indirecto”: los estudiantes, padres de familia y sector empresarial. Otro aspecto, fue la concentración de funciones de la SED, hacia aquellas que garantizaran resultados de eficiencia y calidad, es decir los

“procesos y actividades que agregaban valor y confirmaban su liderazgo técnico en temas relacionados con la ampliación de cobertura y el mejoramiento de la calidad. En un primer momento, se liquidaron las fábricas de tiza y de pupitres y se contrató externamente el mantenimiento de las instituciones educativas. Posteriormente se contrataron con terceros los servicios operativos básicos, principalmente el aseo, la vigilancia, y la preparación y suministro de alimentos”. (Peña, 2005)

Como parte de estas prácticas de eficiencia, en 1998 se reestructuran los Cadel, entidades surgidas en las prácticas de descentralización iniciadas en 1990, para desconcentrar funciones de la SED y configurar un sistema de información y control más ágil. A partir de 1998, se les reestructura administrativamente, para que sean unidades de gestión empresarial y “correas de transmisión de control” eficientes, entre el nivel central y las instituciones educativas.

- La nueva “cultura organizacional”

Aquí el objetivo de la reingeniería educativa fue lograr la “despolitización” del servicio educativo. Para lo cual, durante la administración Peñalosa, se promovió una reforma a la carrera administrativa orientada a poner fin a la estabilidad laboral, entendida como un *“incentivo contrario al desempeño y limitan la posibilidad para incluir prácticas innovadoras de gestión de los recursos humanos”* (Peña, 2005), ya que facilitaba la organización sindical de los trabajadores de la SED. En segundo lugar, se promovieron valores y normas de comportamiento institucionales para garantizar la “governabilidad de la organización” y favorecer el

desempeño, la orientación a resultados, la noción clara de quién es el cliente o beneficiario de las acciones de la SED. Un liderazgo tecnocrático *“independiente de presiones externas, capaz de transmitir con su ejemplo la motivación, la orientación al logro, el trabajo en equipo, y la existencia de prácticas de gestión de recursos humanos que reconozcan el mérito e incentiven altos estándares de desempeño.”* (Peña, 2005).

- La evaluación de la calidad

El giro empresarial de la evaluación, reestructura la tradicional noción de evaluación educativa, hacia una práctica de control efectiva y totalizadora. El sociólogo P. Bordieau (1998) plantea que la gestión empresarial capitalista establece el reino absoluto de la flexibilidad, la información y la evaluación permanente de todos los procesos a todos los niveles. Se establecen y evalúan competencias entre divisiones autónomas de la empresa, así como entre equipos forzados a ejecutar múltiples funciones. Finalmente, esta competencia se extiende a los individuos mismos, a través de procesos de individualización que son evaluados: establecimiento de objetivos de rendimiento individual, evaluación del rendimiento individual, evaluación permanente, estímulos o sanciones al desempeño competitivo y al mérito. En el caso de Bogotá, D.C., en 1998 se empieza la aplicación de las pruebas censales realizadas a los estudiantes de los grados 3º, 5º, 7º y 9º. Los resultados de tales pruebas se convirtieron en el

“principal instrumento para informar las políticas y estrategias de mejoramiento de la calidad de la educación que fueron adoptadas por la ciudad durante este período. Con la aplicación periódica de pruebas estandarizadas se buscó establecer el grado de desarrollo de los aprendizajes de los estudiantes en áreas básicas del currículo (matemáticas, lenguaje, ciencias y competencias ciudadanas).” (Peña, 2005)

El aseguramiento de la periodicidad de las pruebas, cada dos años, ha sido esencial para obtener información sobre los desempeños, los cuales al ser

entregados a cada institución educativa, definen los ajustes académicos que deben incorporarse en los planes de mejoramiento. También, la evaluación, se convierte en un mecanismo de control y censura pues los resultados califican el nivel de competencia en que se ubica la institución, *“de forma que la comunidad educativa pudiera comparar sus resultados con los niveles de competencia deseados”*. (Peña, 2005). Esto ha conllevado a la idea, de que “lo que no se evalúa no existe”, de ahí que las propuestas educativas que no se evalúan están tendiendo a desaparecer. Por otra parte, la SED ha utilizado los resultados de las evaluaciones para controlar los factores que la “investigación educativa” señala como mayormente asociados a la calidad, estos son: la utilización del tiempo, el liderazgo de los rectores, la formación continua de los docentes, la dotación y uso de medios en función de los requerimientos de los planes de mejoramiento.

- El tiempo escolar

Las investigaciones sobre el rendimiento escolar (PREAL, 2002) y los resultados de las evaluaciones, establecen una relación entre el tiempo de aprendizaje efectivo y el desempeño de los estudiantes. Esto se mide en número de semanas, días establecidos en el calendario escolar, el número de horas semanales y diarias que los estudiantes están “expuestos a experiencias educativas estructuradas en el aula, y al tiempo de permanencia de los docentes en los centros educativos, bien sea en actividades de aula o de apoyo”. (Peña, 2005). Así que la SED expidió reglamentos, que establecieron el calendario escolar de 40 semanas de clases, 2 semanas para la planeación y la evaluación institucional y 4 semanas para la capacitación a mitad de año. La expedición del Decreto 1850 de 2002 precisó el número de horas semanales (20 para preescolar, 25 para primaria y 30 para secundaria) y diarias que los estudiantes debían estar dedicados a actividades pedagógicas estructuradas. Así mismo la duración de las sesiones de clase con referencia a la hora-reloj (60 minutos). De esta manera, el año y la jornada escolar se ajustaron a estándares internacionales.

Sin embargo, la política de ampliación de cobertura que establece la doble jornada en la mayoría de instituciones educativas del distrito, llevó a las diferentes alcaldías a incorporar el discurso de la “ciudad educadora”, a partir de visitas

pedagógicas a la red distrital de bibliotecas públicas (Biblored), o el programa “Bogotá te enseña” de “visitas a diferentes sitios de la ciudad con un valor pedagógico. Museos y parques, entre otros, se convirtieron en espacios ideales dentro de Bogotá para el aprendizaje y desarrollo de competencias básicas y ciudadanas”. (Peña, 2005).

- La dirección escolar

Con los argumentos aportados por “la investigación educativa reciente” se concluyó *“que el liderazgo escolar es un factor clave para promover cambios favorables en las escuelas que contribuyan al logro de resultados”*. (Peña, 2005)

Una operación quirúrgica para travestir el liderazgo pedagógico de los directivos en “liderazgo integral capaz de motivar y apoyar al equipo de docentes para trabajar por una visión compartida de su institución”, es decir en gerentes. Aquí la preocupación de la SED, consiste en que los nuevos gerentes tengan habilidades para controlar el personal a su cargo, ordenen los gastos de los Fondos de Servicios Educativos y administren los recursos físicos de la institución.

3. La institución fusionada: la ley 715 y el nacimiento de la escuela empresa

El modelo educativo de Bogotá sentó las bases para su expansión nacional a partir de la expedición de la Ley 715 de Diciembre 21 de 2001. Esta Ley instituye el Nuevo Orden Educativo a escala nacional. A partir del 2002, en la segunda administración de Antanas Mockus (2001 – 2004), la Secretaría de Educación de Bogotá -SED- desarrolló y amplió, en un nuevo contexto institucional, social y discursivo lo iniciado en la década de 1990 con la descentralización y el discurso de organización empresarial de las escuelas. La categoría de escuela como organización empresarial y la empresa como paradigma indiscutible de éxito, contaron en el caso Distrital con un conjunto de condiciones de hegemonía: conocimientos sobre la calidad educativa, legitimados por los resultados de las pruebas Saber; los estudios de impacto sobre la incidencia de la gestión en las dinámicas escolares; instrumentos de control y decisión eficientes, a partir de los sistemas de información sobre todo el distrito, cada localidad y sobre cada

institución; un conjunto de expertos, técnicos y políticos neoliberales identificados con el discurso empresarial sobre la educación; y, una débil capacidad de resistencia de las organizaciones del magisterio.

Los orígenes del modelo de escuela fusionada (organización empresarial), se relacionan con el proceso de reingeniería iniciado en 1998 a nivel de la SED y que en el 2000 se inició en las instituciones. Se dice, que el proceso de fusión o integración institucional fue iniciado de manera voluntaria por algunas instituciones educativas en el año 2000, en realidad se trató de proyectos pilotos milimétricamente controlados. Por ejemplo el programa *Nivelación para la Excelencia*, de 1999 desarrollado con el objetivo de *“mejorar los resultados en los centros educativos con más bajo rendimiento en las evaluaciones de competencias, hizo evidente la necesidad de enfocar la estrategia de mejoramiento de la calidad desde una perspectiva integral, que involucrara distintas dimensiones de la gestión escolar”*. (Peña, 2005)

Con la información aportada por las evaluaciones de competencias, que daba a la SED la información sobre cada institución y en segundo lugar, la capacidad política, técnica y administrativa, acumulada con la reingeniería que permitió a la SED implementar el ajuste. Entonces se argumentó que según los resultados de la “investigación educativa”, el éxito de las iniciativas de mejoramiento de la calidad de la educación depende de la capacidad de las instituciones educativas para gestionar sus propios procesos de mejoramiento. (SED, 2003). Otras investigaciones de factores asociados (SED, 1999), demostraban que la calidad no era resultado solamente de contar con buenos docentes, apoyos pedagógicos suficientes e infraestructura física adecuada, la diferencia radicaba en la *“forma como esos recursos se administran según los tamaños de los colegios, los niveles educativos de los planteles y el grado de autonomía para su manejo. De allí la importancia del concepto de gestión escolar como conjunto de acciones y procedimientos coordinados y sistemáticamente organizadas alrededor de un plan.”*

Con la información suministrada sobre el papel de los factores organizacionales, el segundo paso fue la búsqueda de una nueva categoría para definir la escuela.

Aquí se acudió a la noción norteamericana de “organizaciones efectivas”, que afirma que el logro de los resultados esperados, es producto de una gestión integral que articule de manera sistemática los procesos misionales y de apoyo dentro de la organización.

“Una institución tiene mayores posibilidades de lograr resultados sobresalientes en las pruebas de evaluación de competencias cuando tiene una visión clara de su misión y está orientada a resultados (dimensión directiva), cuenta con una estrategia pedagógica adecuada (dimensión académica), con procesos administrativos orientados a apoyar actividades pedagógicas (dimensión administrativa) y con unos padres conscientes de la importancia de su apoyo en el proceso educativo de sus hijos (dimensión de comunidad).” (Peña, 2005)

El proceso de mercantilización a escala institucional culminó con la fusión de las instituciones educativas a partir de la expedición de la Ley 715 de 2001. Luego el plan sectorial 2001-2004 se planteó como meta llevar a fondo el proceso de fusión a partir de la integración de centros de primaria y secundaria, bajo una única administración y un proyecto educativo institucional, de 501 centros educativos que funcionaban en distintas sedes se paso a 200 instituciones integradas o instituciones educativas distritales (IED). Para potenciar empresarialmente el liderazgo del rector, la SED implementó dos procedimientos en las instituciones: los equipos de gestión y los planes de mejoramiento. Según los propios balances institucionales

“la orientación hacia los equipos de gestión significó un cambio en relación con la etapa anterior de fortalecimiento de la función directiva, centrada en los rectores, pues se reconoció que la complejidad de las nuevas instituciones educativas (varios niveles operando en sedes y jornadas diferentes), requería el trabajo concertado de un equipo directivo al que el rector pudiera delegar responsabilidades. Por esta razón se procuró convertirlos en verdaderos equipos directivos, capaces de apoyar al rector en el direccionamiento de la institución así como en la ejecución coordinada de los planes.” (Peña, 2005)

La creación de información sobre cada institución, registrada en formatos únicos con datos sobre sedes, matrículas, resultados de las evaluaciones de competencias, planta de personal docente y administrativa, dotaciones pedagógicas, infraestructura y servicios de apoyo, fue entregada por la SED a los equipos de gestión con el fin de que todos conocieran los recursos con que contaba la institución y pudiesen participar en las decisiones sobre su asignación. El otro procedimiento, fue el asesoramiento a los equipos de gestión en la formulación de planes de mejoramiento. La SED y los Cadel, durante 2002, realizaron numerosos seminarios con empresas privadas, ONG y universidades para capacitar a los equipos en la metodología de elaboración de planes de mejoramiento. En diciembre de 2003, aproximadamente 90% de las IED habían formulado un plan que fue implementado en el 2004. (Peña, 2005)

También los empresarios han jugado su papel en la implementación del modelo de escuela empresa. A manera de ejemplo, la Fundación Corona y la SED financiaron, durante 2002-2003, un proyecto de asesoría a 10 instituciones educativas para hacer más eficiente el proceso de funcionamiento institucional (Fundación Corona, 2003), que a pesar de las dificultades reconocidas y las resistencias generadas, es el modelo eficaz de institución educativa naturalizado como la escuela del siglo XXI.

4. Notas para un cierre, o tal vez un comienzo

La ruta de la mercantilización de la escuela pública en Bogotá a partir de los tres ejes (escuela al servicio del mercado, mercado educativo y escuela empresa o institución fusionada), pretende ser un nuevo modo de pensar la escuela a partir de *técnicas gerenciales*, saberes legitimantes y discurso moral, que de conjunto apelan a la responsabilidad de los actores por el buen o mal resultado, culpabilizándolos de los malos o buenos resultados, sancionándolos o premiándolos ejemplarmente, e induciéndolos a que sean más productivos. La lógica mercantil considera que los nuevos actores del mercado son sujetos de responsabilidad, autonomía y elección, y actúa sobre ellos y desde ellos, sirviéndose de su “libertad”, para naturalizar y desplegar el modelo.

Simultáneamente, esta lógica despolitiza el problema de la escuela pública, pues oculta y desplaza los problemas centrales de la educación, particularmente los vinculados a la participación en las decisiones sobre política pública educativa en temas como la financiación, la validez o no de pruebas estandarizadas, los enfoques sobre competencias básicas y laborales.

Durante el desarrollo de la investigación sobre los procesos de fusión de las instituciones educativas del distrito (Acosta y Molano, 2006), un asunto que nos llamó poderosamente la atención, fue como para algunos directivos y docentes, a pesar de sus críticas al proceso de fusión, la cotidianidad de las prácticas escolares, terminaron por naturalizar y aceptar la inevitabilidad e irresistibilidad de la nueva lógica educativa. Esto, sin duda, se convierte en un nuevo campo de análisis, pensar cómo se hace resistencia desde la desnaturalización y deslegitimación del pensamiento único y desde la emergencia de otras prácticas y relaciones políticas, en y desde la escuela pública. Como lo siguen mostrando los educadores críticos de nuestra América, hoy son vitales estas palabras de Paulo Freire en 1994:

«Nada debe ser hecho, por tanto, en el sentido de ayudar al Estado elitista a deshacerse de sus obligaciones. Por el contrario, dentro de las escuelas comunitarias o dentro de sus escuelas públicas, las clases populares precisan luchar por que el Estado cumpla con su deber. La lucha por la autonomía de la escuela no es antinómica a la lucha por la escuela pública».

Bibliografía

ACOSTA JIMÉNEZ, WILSON Y MOLANO CAMARGO, FRANK. (2006) Informe de investigación: Análisis de los procesos, estrategias y problemáticas de la fusión institucional en el contexto distrital. Bogotá. Escuela Normal Superior Nuestra Señora de la Paz. Inédito.

ÁLVAREZ URÍA, FERNANDO; SANTESMASES, ANTONIO; VARELA, JULIA; RENDUELES, GUILLERMO Y MUGUERZA, JAVIER. (comp). (1998) Neoliberalismo versus Democracia. Madrid. La Piqueta.

BANCO MUNDIAL. (1996) Prioridades y estrategias para la educación: examen del Mundial. Washington: Banco Mundial.

BORDIEAU PIERRE. (1998). La esencia del neoliberalismo. Le Monde. En: <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/bourdieu/neoliberalismo.asp>

CAJIAO, FRANCISCO. (2004) La concertación de la educación en Colombia. En: Revista Iberoamericana de Educación, No. 34, enero-abril.

CEPAL – UNESCO. (1992) Educación y conocimiento: ejes de la transformación con equidad. Santiago de Chile. CEPAL – UNESCO.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (1991) Plan de apertura educativa, 1991-1994, Documento MEN-DNP-UDS-DEC-2518, marzo 19 de 1991.

ESCUADERO, (1999) La calidad de la educación: grandes lemas y serios interrogantes. En: Acción Pedagógica, Vol. 8, No. 2.

FRANCESC, PEDRÓ Y PUIG, IRENE. (1998) las reformas educativas: una perspectiva política y comparada Barcelona Paídos.

FUNDACION CORONA. (2004) La Nueva Institución Educativa. Orientaciones para su integración. En: http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/PDF_publicaciones/Educacion/Educacion_LibroNuevaInstitucionEducativa.pdf.

ESTRADA, JAIRO. (2002) Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

HIRT, NICO. (2002) Los tres ejes de la mercantilización de la escuela. En: www.suatea.org/jornadasPolEduc/3ejes.PDF. Ponencia presenta a las Jornadas Internacionales sobre políticas educativas en la Unión Europea, realizadas entre los días 21 y 22 de septiembre de 2002.

LIBREROS DANIEL. (2002) Globalización, cultura, economía política y educación. En: Tensiones de las políticas educativas en Colombia. Balance y perspectivas. Bogotá: UPN.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. 2003. Decreto 2582

_____. 2002. Decreto 1283

_____. 2002. Decreto 1278

_____. 2002. Decreto 1850

_____. 2002. Decreto 3020

_____. 2001. Ley 715

NARODOWSKI, M.; NORES, Y M. ANDRADA (comps.) (2002) Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela. Buenos Aires. Granica

NARODOSWKI, MARIANO. (1999) Después de Clase. Desencanto y desafíos de la escuela actual. Buenos Aires. Novedades Educativas

PEÑA BORRERO, MARGARITA. (2005) Aprendizajes sobre gestión educativa. La experiencia de Bogotá. 1998-2003. Fundación Empresarios por la Educación. En: http://www.fundacionexe.org.co/wps/PA_1_0_15H/pdf/aprendizajes.pdf

PÉREZ GÓMEZ, ÁNGEL. (1999) La cultura escolar en la sociedad neoliberal. Morata. Madrid.

POPKEWITZ, THOMAS. (2003) La producción de razón y poder: historia del currículum y tradiciones intelectuales. En: POPKEWITZ, THOMAS; FRANKLIN, BARRY Y PEREYRA, MIGUEL. (2003) Historia cultural y educación. Ensayos críticos sobre conocimiento y escolarización. Barcelona. Pomares.

PREAL (2002) El tiempo y el aprendizaje en América Latina. Formas y reformas de la educación. Serie Políticas No. 11.

PROYECTO AURORA. (2002) Ponencia presentada por el Proyecto Aurora de la de la Universidad Nacional de Colombia y el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CPDH) al Foro "Bogotan@s en la jugada de los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales... Bogotá Sí se la juega". http://cpdh.free.fr/informes/inf_derecho_edu.htm

RODRÍGUEZ CÉSPEDES, ABEL. (2002) La Educación después de la Constitución del 91. De la reforma a la contrarreforma. Cooperativa Editorial Magisterio, Corporación Tercer Milenio. Bogotá.

RUIZ, AURORA. (coord.) (2002) La Escuela Pública. El papel del Estado en la educación. Madrid. Biblioteca Nueva

SED (2003). Nivelación para la Excelencia. Una apuesta por la calidad educativa en las instituciones educativas del Distrito.

SED, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social. (1999) Evaluación de la calidad de la educación primaria en Santa Fe de Bogotá 1998. Factores asociados al logro. Informe final.

SED (2002). Resolución 2101 de 2002.

VARELA, JULIA Y ÁLVAREZ ÚRIA, FERNANDO. (1991) La arqueología de la escuela. Madrid. Editorial Piqueta.

VIÑAO, ANTONIO. (2002) Los problemas de la Escuela pública y algunas posibles soluciones. En: RUIZ, AURORA. (coord.) (2002) La Escuela Pública. El papel del Estado en la educación. Madrid. Biblioteca Nueva.