

IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA*

Henry Bocanegra Acosta**
Néstor Raúl Ramírez Moreno***
Universidad Libre. Bogotá, D.C.

RESUMEN

El artículo centra su atención en los impactos y consecuencias de la aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural en el sector educativo. En particular analiza las consecuencias del recorte al régimen de transferencias (ingresos corrientes de la nación que debían ser cedidos a los departamentos y municipios para atender principalmente la prestación de los servicios de educación y salud), y las reformas al régimen laboral de los docentes al servicio del Estado.

PALABRAS CLAVE

Déficit fiscal, estabilización, ajuste estructural, neoliberalismo, deuda externa, transferencias, régimen laboral.

ABSTRACT

The article is focused on impacts and consequences of application about structural stabilization and adjustment programs in the educational field. This

Fecha de recepción del artículo: 25 de julio de 2006.

Fecha de aceptación del artículo: 11 de agosto de 2006.

* Artículo que hace parte del informe de avance del proyecto de investigación *Globalización, Política y Derecho Educativo: Colombia 1991-2005*, dentro de la línea de investigación Universidad, Pedagogía y Derecho. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Libre Sede Principal.

** Abogado, Magíster en Administración Pública, Especialista en Docencia Universitaria, Licenciado en Ciencias Sociales, Candidato a Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Director del Grupo Universidad, Pedagogía y Derecho, reconocido por COLCIENCIAS como Grupo Colombiano de Investigación Científica, Tecnológica e Innovación, Categoría A. henrybocanegra1992@yahoo.es.

*** Licenciado en Ciencias Sociales con estudios de Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos y de Relaciones Internacionales Contemporáneos, y en Geografía, Diplomado en Derechos Humanos. Investigador asociado Grupo Universidad, Pedagogía y Derecho. nestoramirezmo@yahoo.es.

Auxiliares de investigación: MARY LUZ CELIS LAVERDE, CARLOS ANDRÉS GÓMEZ VELÁSQUEZ, RODNY BARAJAS TORRES, ROCÍO DEL PILAR ROJAS ROCHA, YISSELA ESPINOZA PULIDO, ÁNGELA PATRICIA SIERRA HERNÁNDEZ, OMAR PINEDA ÁLVAREZ.

Henry Bocanegra
Acosta

Néstor Raúl
Ramírez

article analyzes, specially, the consequences to the cutting of transferences regimen (current incomes of the Nation which could be given to departments and towns in order to attend the loan of education and health services), and the reforms to laboral regimen that affects teachers who work with colombian state.

KEYWORDS

Structural adjustment, fiscal deficit, external debt, stabilization, neo-liberalism, transferences, laboral regimen.

INTRODUCCIÓN

El régimen laboral colombiano en general, y en particular el régimen laboral de los docentes al servicio del Estado, en los niveles de la educación preescolar, básica y media, han venido siendo objeto de significativas reformas en el periodo en que simultáneamente se ha venido implementando en el país el modelo económico neoliberal. Este modelo ha venido avanzando en el país, principalmente mediante la adopción por parte de los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002) y actualmente en el de Álvaro Uribe (2002-2006), de los programas de estabilización y ajuste estructural prescritos para los países del Tercer Mundo, por entidades financieras multinacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el

Banco Mundial (BM)¹. Establecer las relaciones existentes entre la reforma al régimen de transferencias y el régimen laboral de los docentes al servicio del Estado, y entre estas reformas y los programas de estabilización y ajuste estructural se constituye en el propósito principal de este artículo.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

¿En qué medida las políticas neoliberales que se expresan en los programas de estabilización y de ajuste estructural, orientados por los organismos internacionales de crédito, definen los esquemas de financiación de la educación pública en Colombia y, como una de las consecuencias de ello, definen el régimen laboral de los docentes al servicio del Estado?

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El problema de investigación se abordó desde una perspectiva interdisciplinaria, partiendo de un enfoque crítico social, recurriendo a la dialéctica materialista en cuanto guía teórico-metodológica y al análisis jurídico y de texto, la comparación y la síntesis en materia de técnicas de interpretación de la información. Se hizo un trabajo principalmente sobre fuentes secundarias, pero también se indagó en fuentes primarias.

¹ Para profundizar sobre este aspecto ver: RAMÍREZ MORENO, NÉSTOR RAÚL, "Globalización: ¿interdependencia y cooperación?", en: *Diálogos de Saberes*, No. 24, enero-junio de 2006, Universidad Libre, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Bogotá, pp. 167-180.

RESULTADOS

1. EL PROBLEMA FISCAL Y LA REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Desde finales de los años 80 en Colombia, bajo los gobiernos ya mencionados, las políticas educativas y planes sectoriales han estado orientados por unos mismos principios y han guardado continuidad respecto a unos esquemas de financiación y gestión públicas. Las transformaciones en la organización del Estado y los desarrollos normativos, tal como está sucediendo en gran parte de los países del mundo, pretenden legitimar el señorío de las leyes del mercado en la prestación de servicios básicos para la población. Los planes de desarrollo y las políticas sociales constituyen “el complemento necesario para asegurar la continuidad de las políticas de ajuste estructural, diseñada para liberar las fuerzas del mercado y liquidar la cultura de derechos universales (*entitlements*) a bienes y servicios básicos garantizados por el Estado”².

Las políticas públicas desarrolladas en el sector educativo colombiano durante estos tres últimos lustros han pretendido incorporar las reglas del mercado a la organización y financiación del sistema público educativo. En esa lógica y dirección, las reformas operadas dentro del sistema escolar

apuntan a consolidar fórmulas de gestión de los recursos atendiendo criterios de focalización y “racionalización” del gasto público, es decir, con los recursos disponibles atender a los más pobres de entre los pobres y, en la misma línea, hacer más con menos recursos. Se requiere entonces reformar de fondo el modelo de asignación de los recursos financieros, sus esquemas de gestión, el sistema de contratación laboral de los docentes al servicio del Estado y asegurar el efectivo control del Estado sobre los contenidos curriculares. Se establecen patrones a partir de los cuales la gestión de las políticas sociales y de las entidades públicas se orientan fundamentalmente hacia esquemas, supuestamente novedosos, de subsidios a la oferta, capitación, fusión de establecimientos y flexibilidad laboral³.

En el nivel de la educación superior, la flexibilización de la oferta educativa va más adelantada. La política de autofinanciación que se le impone a la universidad pública, la política de créditos para estudiantes y la consiguiente eliminación de la gratuidad, la laxitud que consagró la Ley 30 de 1992 para la apertura de programas sin requisitos mínimos de calidad, el favorecimiento oficial a la educación privada y el control que ésta ejerce sobre los organismos de acreditación, vigilancia y control, son hechos que muestran el avance de “las libres

² CORAGGIO, LUIS y TORRES, ROSA MARÍA, *La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1999.

³ Ver BOCANEGRA ACOSTA, HENRY, “Globalización y política pública educativa en Colombia”, en *Revista Diálogos de Saberes* No 24, Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas, Universidad Libre, Bogotá, enero-junio de 2006; LIBREROS, DANIEL (compilador), *Tensiones de las políticas educativas en Colombia: balance y perspectivas*. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, 2002; ESTRADA ÁLVAREZ, JAIRO, *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública: Política educativa y neoliberalismo*. Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Henry Bocanegra
Acosta

Néstor Raúl
Ramírez

fuerzas del mercado” como principio orientador de la gestión en este nivel⁴. En América Latina la ingerencia de los organismos internacionales de crédito en la definición de las políticas y las reformas para la educación superior es bastante notoria⁵.

El Acto Legislativo 01 de 2001, reformativo de la Constitución Política (artículos 347, 356 y 357), modificó el régimen de transferencias (*ingresos corrientes de la nación que debían ser cedidos a los departamentos y municipios para atender principalmente la prestación de los servicios* de educación preescolar, básica y media, salud, agua potable y saneamiento) reduciendo considerablemente el monto de los recursos. Las transferencias dejaron de ser un porcentaje creciente de los Ingresos Corrientes de la Nación para transformarse en una cifra fija, repartida de acuerdo con un monto *per cápita* por estudiante fijado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, según lo reglamentaría posteriormente la Ley 715 de 2001.

La mencionada reforma constitucional estableció el Sistema General de Participaciones (SGP) especificando que su crecimiento estará atado al porcentaje de la inflación causada, más 2 puntos porcentuales en los 4 primeros años y 2.5 puntos porcentuales en los 3 años siguientes, tomando

como “base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de Situado Fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación, que para el año 2001 se valoraran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos”⁶; el periodo de transición que se definió va desde el 1° de enero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2008, que se supone una vez terminado “el porcentaje de los ingresos de la nación destinados para el *Sistema General de Participaciones* será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfería en el año 2001. La ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo”⁷.

En 1991 la Asamblea Nacional Constituyente dispuso que el situado fiscal, denominación originaria con que la Carta se refería a los recursos para la inversión pública en educación y salud, que la Nación trasfiera a las entidades territoriales, “*aumentarán hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado*”⁸ (el subrayado es nuestro). Los ingresos corrientes de la Nación según lo establece el artículo 358 de

⁴ Sobre este asunto ver: PARDO ROMERO, MIGUEL ÁNGEL y otros. *La comunidad educativa contra el neoliberalismo*, Editado Centro de Estudios por la Nueva Cultura, Bogotá, 1997.

⁵ Sobre el tema ver: MALDONADO, ALMA, *Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios sobre la Universidad, *Perfiles Educativos*, enero-marzo, No 87, México D.F., 2000.

⁶ Acto Legislativo 01 de 2001, parágrafo transitorio 1.

⁷ *Ibid.*, parágrafo transitorio 3.

⁸ Fórmula anterior al Acto Legislativo 01 de 2001 que contemplaba la Constitución Política de Colombia en su artículo 356 [el subrayado es nuestro].

la Constitución Política, son “los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital”.

Con la reforma de 1968 se había elevado a rango constitucional la responsabilidad del Estado en la financiación de la salud y la educación. En esa lógica se creó el *situado fiscal*: recursos de orden nacional cedidos a los departamentos, y al Distrito Especial que tenían destinación específica para financiar estos sectores⁹. Desde este año las transferencias que hace la Nación a las entidades territoriales crecieron ininterrumpidamente, pero difícilmente se puede responsabilizar a la base de liquidación de las transferencias, o al monto que ellas alcanzaron, de los desequilibrios fiscales que viene afrontando el Estado colombiano. El servicio de la deuda pública constituye una erogación que casi triplica el porcentaje de recursos destinados a atender las transferencias territoriales. En el año 2006, el 15.6% del presupuesto nacional se destina para atender las transferencias a las entidades territoriales y el 38.9 es destinado al servicio de deuda.

La reforma constitucional, aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, trajo drásticos recortes para la inversión social; en los 7 años de transición que se establecieron (2002-2008) las entidades territoriales dejarán de recibir e invertir aproximadamente

1.9 billones de pesos por año en salud, educación, saneamiento básico y agua potable, según cálculos elaborados por investigadores de la Universidad Nacional¹⁰ y compartidos por amplios sectores y organizaciones sociales¹¹. El cambio de fórmula para el establecimiento de los montos a transferir ocasionó realmente un descenso altamente significativo de estos recursos. Los Ingresos Corrientes de la Nación crecen con unos porcentajes muy altos respecto a lo que puede ser el crecimiento de la inflación.

La iniciativa gubernamental de reformar la Constitución Política en este crucial asunto estuvo argumentada políticamente en la necesidad de mantener el equilibrio fiscal como condición para garantizar estabilidad macroeconómica. Estuvo precedida de la firma del Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional.

Al respecto, el exministro de Estado y exconstituyente JAIME CASTRO CASTRO señaló:

El Acto Legislativo 01 de 2001 se aprobó para dar cumplimiento a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en el que se ofreció frenar el gasto público “diferente al pago de intereses”. Expresamente se comprometió el Gobierno a una “fuerte reducción del gasto del Gobierno Central exclu-

⁹ Sobre aspectos destacados de esta reforma ver YOUNES MORENO, DIEGO, *Las reformas al Estado y de la administración pública*, Editorial Temis, Bogotá, 1992, pp. 31-39.

¹⁰ UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, *Reforma al Régimen de Transferencias*. Proyecto de Acto Legislativo 012: Reflexiones desde la Academia. Bogotá, mayo 24 de 2001.

¹¹ “La Federación de Municipios señala que en cinco años ya han perdido 12.5 billones, lo que significa que en los siete años perderán 18 billones”, citado por: CADENA ROJAS, ALDO, “Las transferencias... blanco principal del gobierno”, en: FECODE, *Por educación, salud, agua potable y saneamiento básico... no al nuevo recorte de transferencias*, Federación Colombiana de Educadores, Bogotá, octubre de 2006.

Henry Bocanegra
Acosta

Néstor Raúl
Ramírez

yendo el pago de intereses” y a un “estricto control sobre sus gastos diferentes al pago de intereses”¹².

En el denominado “Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”¹³, suscrito el 3 de diciembre de 1999 y firmado por JUAN CAMILO RESTREPO, Ministro de Hacienda y Crédito Público, y MIGUEL URRUTIA MONTOYA, Gerente General del Banco de la República, el gobierno colombiano sustentado en argumentos tales como:

2. El deterioro de la situación fiscal de Colombia ha resultado principalmente de la introducción de programas en los primeros años de la década de los años 90 que significaron grandes incrementos del gasto público. Las autoridades también han enfrentado dificultades en la administración fiscal, debido a la creciente participación de los ingresos de destinación específica, y a que los acuerdos de distribución de los ingresos corrientes que manda la Constitución no han estado debidamente acompañados de una reducción de los gastos del Gobierno Central. Por lo tanto, aunque el proceso de descentralización fiscal ha ayudado a consolidar la democracia a nivel local, el Gobierno Central continúa asumiendo muchas de sus responsabilidades originales de gasto, con una significativa proporción de sus recursos transferida a los gobiernos locales.

3. Colombia inició además un importante programa de reforma estructural en la primera mitad de los años 90, enfocado hacia la liberalización del sistema financiero y del comercio exterior, y hacia el aumento de la participación del sector privado en actividades económicas claves. En 1990 se implementó una importante reforma laboral, la cual se extendió en 1996 a la mayoría de los contratos de los servidores públicos¹⁴ (los subrayados son nuestros).

Se compromete, entre otros asuntos, a:

A. POLÍTICA FISCAL

(...) 14. Para alcanzar una reducción sustancial y sostenida en el déficit fiscal en el mediano plazo, el Gobierno ha diseñado la serie de reformas descrita adelante. Algunas de ellas ya se han presentado al Congreso y otras seguirán de acuerdo con el calendario presentado en el Memorando Técnico anexo. En el caso que durante su consideración por parte del Congreso algunas de estas iniciativas registren cambios sustanciales en términos de sus resultados fiscales esperados, o que haya otras complicaciones en el programa, las autoridades tomarán medidas alternativas para asegurar que las metas del programa sean plenamente cumplidas.

¹² CASTRO CASTRO, JAIME, “Nuevo recorte a las transferencias”, en: FECODE, *op.cit.*, pp. 78-79.

¹³ Traducción realizada por el Banco de la República, del original en inglés sobre el Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual se encuentra publicado en su página Web: www.imf.org.

¹⁴ www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/ACUERDOFMI.pdf, pp. 4-5.

15. La perspectiva fiscal para el período del programa depende crucialmente de la implementación de las reformas estructurales en el sector público, del éxito del programa en curso para fortalecer el recaudo de impuestos, de la recuperación de la actividad económica, y de los costos fiscales potenciales de la reestructuración del sector financiero. Hay poco margen para reducir el déficit fiscal proyectado en 1999, considerando que ya se adoptaron medidas a principios de este año y que el Gobierno Central tiene un control limitado en el corto plazo sobre el uso de los recursos del sector público, debido a las restricciones de los ingresos de destinación específica y los arreglos de participación en los ingresos corrientes.

16. Para el mediano plazo, el plan fiscal prevé una fuerte reducción del déficit del SPNF, al 3,6 por ciento del PIB en el año 2000, 2,5 por ciento del PIB en el año 2001, y al 1,5 por ciento del PIB en el año 2002, después de tener en cuenta los gastos adicionales en programas sociales. Ayudado por una recuperación de la actividad económica, este ajuste fiscal se alcanzará a través de una ampliación adicional de la base tributaria, de la continuación del programa de fortalecimiento de la recaudación de impuestos, del freno al gasto público diferente al pago de intereses, del logro de un mayor control sobre los recursos bajo el sistema de descentralización fiscal (inclusive a través de una reforma constitucional), del fortalecimiento de los sistemas de pensiones del sector público, haciendo más eficiente la operación de los gobiernos locales, y limitando

el reemplazo de los trabajadores que se pensionen. Más específicamente, el notable ajuste fiscal programado para el año 2000 se obtendrá principalmente mediante una fuerte reducción del gasto del Gobierno Central excluyendo pagos de intereses, una política de contención, reformas pensionales, y el fortalecido programa de recaudación de impuestos (...)

18. En febrero del 2000 se presentará al Congreso una reforma al impuesto de renta con el propósito de reducir las fuentes de ingreso exentas. Al mismo tiempo, se introducirán cambios para cerrar los vacíos existentes en el sistema del IVA. Estas medidas están dirigidas a alcanzar metas como producir el 0,6 por ciento del PIB en el año 2001 y un 0,2 por ciento del PIB adicional al comenzar el 2002. El Gobierno también extenderá el impuesto a las transacciones financieras hasta el 2002 y se obtendrán ingresos adicionales por una reorganización del sistema nacional de loterías. El Gobierno también está presentando en la actual legislatura (julio-diciembre de 1999) una serie de reformas estructurales para ayudar a controlar el gasto público. Entre estas reformas sobresale la del sector público de pensiones y de seguridad social, los pasos para hacer más eficiente el sistema de descentralización fiscal y las acciones para modificar los gastos operacionales de las entidades locales. En la Sección E se dan mayores detalles sobre las reformas estructurales (...).

20. El más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el

Henry Bocanegra
Acosta

Néstor Raúl
Ramírez

acto legislativo (una enmienda constitucional) que fue presentado al Congreso en septiembre de 1999 con el propósito de mantener constante en términos reales, el valor de los fondos que se transferirán a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación. Se espera que esta reforma, que requiere la aprobación en dos sesiones sucesivas del Congreso, sea efectiva a partir de julio del 2001 y provea ahorros fiscales del 0,4 por ciento del PIB en el 2001, aumentando al 0,8 por ciento del PIB en el 2002 (...).

22. Las autoridades confían en que el ajuste fiscal descrito anteriormente provee una base sólida para el programa, con reformas tempranas que apoyan el esfuerzo fiscal. Sin embargo, será necesario algún tiempo para que todas las reformas estructurales sean efectivas y produzcan ahorros fiscales. Mientras tanto, los recursos provenientes de las privatizaciones serán utilizados para asegurar el financiamiento apropiado del déficit fiscal. Sobre esta base, y con la reducción programada del déficit, la deuda del sector público (doméstica y externa) se estabilizará en 35 por ciento del PIB durante el período del programa y disminuirá ligeramente más adelante. Durante el curso del programa, el uso del financiamiento interno por parte del sector público se reducirá a fin de ayudar a proveer recursos para la recuperación de la actividad en el sector privado.

23. El programa fiscal para 1999 y el año 2000 será monitoreado trimestralmente a través de un tope para el déficit combinado del sector

público, como se establece en la Sección I.A del Memorando Técnico anexo (...).

E. REFORMAS ESTRUCTURALES

(...) 37. En la sesión legislativa de julio a diciembre de 1999 se están introduciendo varias reformas adicionales. El Gobierno ha presentado al Congreso un proyecto de ley para hacer más eficiente (*streamline*) el sistema de descentralización fiscal mediante la creación de un fondo de pensiones territoriales, y para fortalecer las finanzas de los gobiernos locales mediante la limitación de sus gastos corrientes. Como ya se anotó, entre las reformas que ya se han presentado al Congreso hay también una reforma constitucional que cambiaría el actual sistema de transferencias a las entidades locales de un porcentaje fijo de los ingresos actuales del Gobierno a cantidades que permanecerán constantes en términos reales. El Gobierno pretende que el nuevo sistema de transferencias se haga efectivo en el año 2001 en el caso de las transferencias a los departamentos, y en el 2002 en el caso de las transferencias a los municipios.

38. Adicionalmente, en la sesión del Congreso de julio a diciembre de 1999 el Gobierno está presentando propuestas para una reforma integral del sistema de pensiones en Colombia. Este proyecto incluye una reforma de segunda generación del sistema de seguridad social, así como acciones para llevar los esquemas especiales de pensiones más en la línea de las provisiones de pensiones del sistema general de seguridad social. El efecto fiscal más

importante de estas reformas se sentirá cuando la transición al nuevo régimen de seguridad social se haya completado en el año 2010, ahorrando cerca del 0,5 por ciento del PIB de forma permanente (...).

41. El programa de privatización de Colombia, que se ha estado adelantando desde principios de la década de los 90, tendrá un impulso durante el primer año del programa, pues se espera vender varias empresas grandes. Con el objetivo de dar tiempo para que todas las reformas estructurales descritas tengan efecto y generen los ahorros fiscales esperados, el Gobierno se valdrá de las ganancias de la privatización para ayudar a financiar el programa en el 2000 y en menor grado en el 2001. De acuerdo con las decisiones que ya se han tomado, el Gobierno espera que hacia finales del año 2000 sean privatizadas las grandes compañías del sector de distribución de electricidad y que se haya concluido la venta de la mayor compañía minera (CARBOCOL). Como parte de la reestructuración del sector financiero, los bancos públicos restantes, excepto el Banco Agrario, serán ofrecidos en venta al sector privado. En el sector de las telecomunicaciones, el Gobierno ha abierto significativamente el acceso al sector privado, y las tarifas de larga distancia se han reducido considerablemente.

42. En los últimos años, Colombia ha hecho un progreso considerable al expandir la participación del sector privado en la provisión de servicios de infraestructura. Se están subastando al sector privado concesiones para nuevos proyectos en la construcción y operación de

carreteras y carrileras, así como de facilidades aeroportuarias existentes. En el sector petrolero, el Gobierno introdujo recientemente un sistema más flexible de regalías y permitió una mayor participación del sector privado. Al mejorar los incentivos para la exploración petrolera, se espera que el país continúe siendo un exportador de crudo en el largo plazo (...).

44. Colombia adoptó una amplia reforma laboral en 1990 que aumentó considerablemente la flexibilidad del mercado de trabajo. Sin embargo, la profunda recesión reciente y las rigideces que aún existen en el mercado laboral han contribuido al alto nivel de desempleo en Colombia. Con el propósito de reducir el desempleo, el Gobierno ha introducido una serie de medidas de corto plazo, incluyendo proyectos de mantenimiento intensivos en mano de obra, y otorgado incentivos tributarios para la creación de empleo.

45. El progreso en la implementación de la agenda de reforma estructural será monitoreado en las revisiones semestrales del programa. En particular, la primera revisión, programada para el final de junio del 2000, se enfocará en los progresos del Gobierno en su agenda legislativa y en el programa de privatización (...).

G. PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA Y MONITOREO DEL PROGRAMA

(...) 24. El Gobierno de Colombia proveerá al FMI con la información necesaria para monitorear la

Henry Bocanegra
Acosta

Néstor Raúl
Ramírez

implementación del programa, así como con otra información que pueda ser necesaria para monitorear adecuadamente el desarrollo económico y financiero en Colombia¹⁵ (los subrayados son nuestros).

2. VUELVE Y JUEGA

Actualmente cursa en el Congreso de la República, a iniciativa del Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, otro proyecto de reforma a la Constitución Política, el cual tiene el propósito de modificar el carácter de *transitoriedad* del Acto Legislativo 01 de 2001, en lo que respecta a la fórmula para establecer el monto de las transferencias que la Nación debe hacer a las entidades territoriales¹⁶. El gobierno nacional centra su interés en impedir que terminado el período de transición en el 2009, se retorne al sistema en el cual las transferencias estaban atadas a los Ingresos Corrientes de la Nación.

El mencionado proyecto de reforma del régimen de participaciones territoriales, reglamentado en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, pretende prorrogar la sujeción del crecimiento del Sistema General de Participaciones a la inflación, más unos puntos adicionales que, de acuerdo con el proyecto aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado, serán 4 puntos entre el 2008 y el 2009; 3,5 en el 2010, y 3 puntos adicionales del 2011 hasta el 2020.

El proyecto está concebido para evitar el crecimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones, lo

cual ocurriría una vez se retome la fórmula de atarlos al crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación. Según la lógica económica y política del gobierno nacional, expresada en la “Exposición de motivos” del Proyecto, la estabilidad macroeconómica requiere de superar la *transitoriedad* y darle permanencia a lo normado en el 2001. Señala el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla, refiriéndose al Acto Legislativo 01 de 2001.

Adicionalmente, el Acto Legislativo contribuyó al saneamiento de las finanzas públicas a través de la reducción del déficit del Sector Público Consolidado y del Gobierno Nacional. De esta manera, se ha logrado poner a la economía colombiana nuevamente sobre una senda fiscal sostenible que se refleja en el buen manejo de la deuda pública. Lo anterior hace parte de un círculo virtuoso que redundará en estabilidad macroeconómica y por ende se traduce en mayor crecimiento económico, lo que beneficia a toda la población (...) Las participaciones de las regiones constituyen, contablemente, uno de los mayores gastos del Gobierno Central, por lo que su evolución es muy importante para la sostenibilidad de la deuda pública (...) Dentro de la estrategia fiscal propuesta para alcanzar el objetivo de llevar la deuda a niveles de 31.7% del PIB en 2010 y de 30% del PIB en 2015 es necesario garantizar que se generen los balances primarios consistentes con

¹⁵ *Ibid.*, págs. 9-21.

¹⁶ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Exposición de motivos*, Proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara, 011/06 Senado, “Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”, Bogotá, D.C., septiembre de 2006.

el objetivo de deuda de mediano plazo. En este sentido, mantener una regla de crecimiento real del Sistema General de Participaciones moderada y desligada de la dinámica de los ICN es de vital importancia para garantizar la generación de dichos balances requeridos y, por lo tanto, garantizar la sostenibilidad de la deuda pública¹⁷.

La preocupación básica de los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y de Álvaro Uribe (2002-2006), ahora reelegido para un segundo periodo (2006-2010) lo constituye la estabilidad de las finanzas públicas como condición de la estabilidad económica general. Importantes interrogantes se plantean sobre la veracidad del argumento para impulsar las reformas al régimen de transferencias y para reducir el “crónico déficit fiscal”. Guillermo Rivera Flórez, representante a la Cámara, vocero del Partido Liberal, ha señalado que “si una de las causas principales de la ineficacia de la política fiscal (como se planteó para defender el Acto Legislativo), era el vínculo entre los Ingresos Corrientes de la Nación y la participación territorial, entonces ¿Por qué durante el periodo de transición del Acto Legislativo No. 1 de 2001, no se disminuyó considerablemente el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central? Para buscar las posibles causas, es necesario analizar la composición del gasto nacional”¹⁸.

Los compromisos por concepto de funcionamiento con excepción de la caída del año 2003, han tenido una tendencia al alza, no atribuible al crecimiento de las participaciones, dado que de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2004, las participaciones como producto de la aplicación del Acto Legislativo No 1 de 2001, irían cayendo frente al PIB, como se muestra en la Gráfica No. 3, tal como lo constata la exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo No.169 de 2006, Cámara, 011/06 Senado, el cual sostiene que las participaciones ascendieron al 5.91% en el 2002 y cayeron solo al 5.2% en el 2005, aún en medio de altos crecimientos del PIB.

Si bien, parte del crecimiento se encuentra explicado porque el Gobierno Nacional debió asumir las pensiones del seguro, al haberse en sucesivos gobiernos acabado y no aprovisionado el pasivo pensional, también es importante anotar que los esfuerzos tan anunciados en la racionalización del gasto nacional, no se reflejan en las cifras.

De nuevo se constata la intención del Gobierno Nacional para seguir disminuyendo las participación territoriales hasta llevarlas al 4.5% del PIB en el 2015, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo señalado¹⁹.

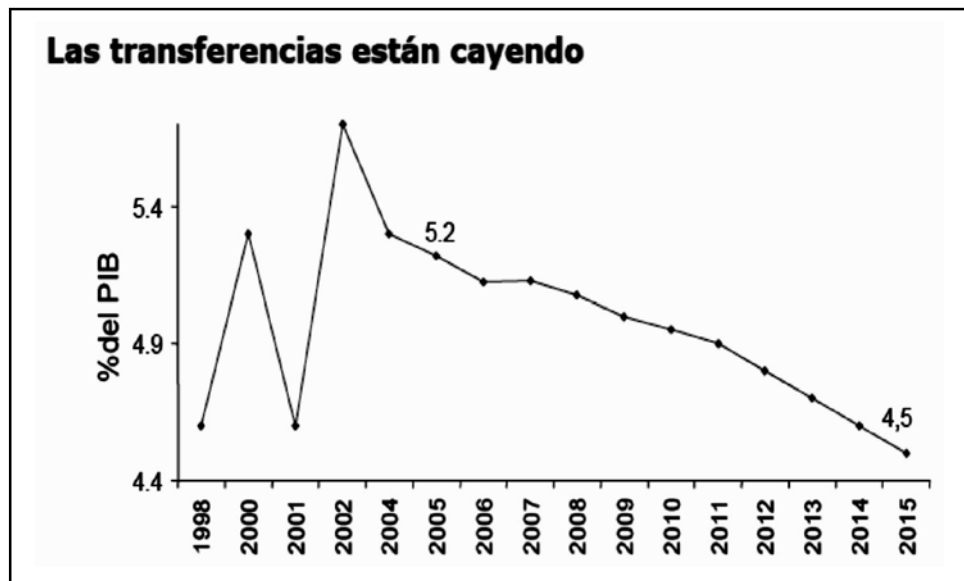
¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ RIVERA FLÓREZ, GUILLERMO. Ponente Vocero del Partido Liberal Colombiano en la Cámara de Representantes. Ponencia para Primer Debate Proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara, 011/06 Senado: “Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 5

Henry Bocanegra
Acosta

Néstor Raúl
Ramírez



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público²⁰.

El debate sobre la conveniencia de esta reforma involucra a diversos sectores y actores sociales y políticos: Federación Colombiana de Municipios, Gobernadores de los departamentos, Central Unitaria de Trabajadores, CUT, Federación Colombiana de Educadores, FECODE, Sindicato Nacional de la Salud, SINDESS, entre otros, todos ellos caracterizando una posición contraria a la materialización de la comentada reforma constitucional. El Partido Liberal y el Polo Democrático Alternativo, como fuerzas de oposición, han expresado sus reparos al proyecto de reforma, mientras que este es defendido de manera obsecuente por los parlamentarios y dirigentes políticos de los partidos de la coalición de gobierno, uribistas: Cambio Radical, Partido de la U, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática, Alas Equipo Colombia.

El problema trasciende los requerimientos de naturaleza fiscal que

propone el gobierno, subordinado a los dictámenes de los organismos internacionales de crédito, para convertirse en un asunto que involucra la concepción que se tiene sobre el Estado y sobre la descentralización.

La misma modernización de las instituciones políticas está llevando en casi todo el mundo a una creciente descentralización en el proceso de toma de decisiones políticas. A medida que el proceso se acerca más y más a las autoridades locales —elegidas popularmente— en esa misma medida la discusión sobre la repartición más apropiadas de los recursos fiscales entre autoridades nacionales y locales adquiere señalada importancia.

No fue por azar que en la discusión de la reforma constitucional de 1991 tuvimos simultáneamente estos dos centros de atención, a saber: ¿Cómo darle mayor participación

²⁰ Ibid.

a las comunidades en el proceso de toma de decisiones propias?, y ¿cómo darles mayores recursos?

Pero no sólo obedece a razones políticas el que las finanzas intergubernamentales estén readquiriendo importancia en la literatura hacendística moderna. Acontece también que una corriente del pensamiento moderno coincide en que el desarrollo económico y social puede verse mejor atendido si un grupo de decisiones que conciernen al gasto público se adoptan y se controlan a nivel local²¹.

Pese a lo acertado del análisis citado, es preciso no desconocer que, en el marco del modelo neoliberal, la descentralización es más una estrategia, no de democratización del Estado, sino a través de la cual se han de resolver los problemas fiscales de la nación, descargando sobre las entidades territoriales responsabilidades en materia, principalmente, de financiación de sectores de gran impacto social: salud, educación básica, saneamiento básico y agua potable, sin resolverse de fondo el problema de la financiación de los mismos²².

(...) las cifras que la reforma constitucional de 2001 le permitió al Gobierno Nacional Central un menor gasto por concepto de transferencias, por un total de \$11 billones en pesos de 2005 para el periodo que va de 2002 a 2005, distribuido sectorialmente en \$6.4 billones para

educación, \$2.5 billones para salud y \$1.97 billones para otras asignaciones (libre inversión, indígenas y FONPET), lo cual quiere decir que el beneficio fiscal que obtuvo el GNC implicó una menor transferencia para la financiación de servicios sociales con impacto en las coberturas de educación y salud.

En efecto con la educación básica, el menor gasto que se generó por la reforma en el régimen de las transferencias hubiese alcanzado para que la cobertura del sector oficial pasara de 73.4% en 2003 a 90.6% en 2005. Así mismo, en el menor gasto en salud fue de \$2.5 billones de pesos de 2005, con los cuales se hubiese podido incrementar la cobertura en más de 5 millones de afiliados plenos al régimen subsidiado²³.

3. LA REFORMA AL RÉGIMEN LABORAL DOCENTE: FLEXIBILIZACIÓN LABORAL Y SOMETIMIENTO POLÍTICO

En Colombia actualmente tienen vigencia dos estatutos docentes, normas que tienen divididos a los docentes vinculados con el Estado en dos grandes grupos: los docentes regidos por el Decreto 2277 de 1979, que todavía gozan de significativas garantías en materia de estabilidad laboral, ascenso en la carrera o

²¹ RESTREPO JUAN CAMILO. *Hacienda Pública*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996, p. 347.

²² Ver RESTREPO BOTERO, DARÍO INDALECIO. *Descentralización y neoliberalismo*, CEIR-Realidad Municipal, Bogotá, 1992.

²³ Documento aprobado en Reunión Extraordinaria de Gobernadores, Bogotá, D.C., 13 de septiembre de 2006.

Henry Bocanegra
Acosta

Néstor Raúl
Ramírez

régimen de escalafón y un régimen pensional excepcional²⁴, y de otra parte los que se han venido incorporando bajo lo reglado por el Decreto 1278 de 2002 o Estatuto de Profesionalización Docente, norma que flexibiliza los procesos de selección, vinculación y exclusión de la carrera docente, en otras palabras, no garantiza la estabilidad laboral, ni un régimen de carrera o escalafón que permita el

mejoramiento tanto profesional como salarial.

Desde 1989, con la promulgación de la Ley 91 que negó la retroactividad de las cesantías para los docentes que ingresaron al sistema educativo oficial a partir de entonces, lo mismo que la pensión de gracia para quienes lo hicieron a partir del 1° de enero de 1981²⁵ y además privatizó la prestación del

²⁴ **Artículo 279. Excepciones.** El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones Públicas, siempre que su aplicación no vulnere el principio de igualdad y, en consecuencia, se reconozca a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que no sean acreedores a un beneficio igual o equivalente a la mesada pensional adicional, un beneficio similar. Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración (...).

Parágrafo 2°. La pensión gracia para los educadores de que trata las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, cuando éste sustituya a la Caja en el pago de sus obligaciones pensionales (Ley 100 de 1993).

²⁵ “2. Pensiones:

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.

B. Para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1° de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.

3. Cesantías:

A. Para los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pagará un auxilio equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcionalmente por fracción de año laborado, sobre el último salario devengado, si no ha sido modificado en los últimos tres meses, o en caso contrario sobre el salario promedio del último año.

B. Para los docentes que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero sólo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1° de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de

servicio de salud²⁶, comienza una etapa, aún no concluida, caracterizada por significativos cambios en la normatividad que regula las relaciones laborales de los docentes al servicio del Estado. Significativos recortes a derechos y garantías laborales logrados, principalmente, a través de décadas de lucha gremial.

Como anteriormente se planteó, la reforma constitucional lograda mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, modificó el régimen de transferencias, ocasionando un drástico recorte al presupuesto para la salud y la educación (aproximadamente 1.9 billones por año), considerable disminución de los recursos para el sector educativo que obligó una profunda reestructuración: adelgazamiento de la nómina, disminución de los ascensos en el escalafón, recorte a estímulos económicos, entre otros aspectos. Para ello se promulgo la Ley 715 de 2001²⁷, Ley que además dio facultades extraordinarias al Presidente de la República

para expedir un nuevo estatuto para la carrera docente²⁸.

El Decreto 1278 de 2002 o Estatuto de Profesionalización Docente, aplicado a quienes se vinculen a partir de la vigencia del decreto “para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma”. En términos comparativos con respecto al anterior Estatuto, Decreto 2277 de 1979, vigente para todos los docentes vinculados en propiedad al sector educativo estatal con anterioridad a la promulgación del Decreto 1278, es evidente el desmejoramiento en aspectos tales como: estabilidad laboral, régimen escalafón docente y régimen salarial, entre otros²⁹.

Complementario al Nuevo estatuto de profesionalización docente, el gobier-

Cont. nota 25

acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período. Las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de diciembre de 1989, que pasan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional” (Ley 91 de 1989, artículo 15).

²⁶ “2. Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo” (Ley 91 de 1989, artículo 5°).

²⁷ *Ley 715 de 2001*, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

²⁸ “111.2. Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos” (Ley 715 de 2001).

²⁹ ARROYABE, RAÚL *et al*, “El Decreto 1278 de junio de 2002 o Nuevo Estatuto Docente: retroceso de décadas en las condiciones laborales del magisterio”, en: *Hacia la construcción de un nuevo estatuto docente*, Cuaderno Temático No. 3, Federación Colombiana de Educadores, FECODE, Organización Sindical de los Educadores de Suecia Lärarförbundet, Bogotá, 2006, pp. 39-46.

Henry Bocanegra
Acosta

Néstor Raúl
Ramírez

no nacional expide el Decreto 1850 de 2002³⁰. Con esta reglamentación se aumentó la duración de las horas académicas o períodos de clase de 45 a 60 minutos y la asignación académica por docente de 20 a 22 horas semanales, reduciendo de esta manera el número de docentes por institución y de hecho aumentando la jornada laboral. El Decreto 3020 de 2002³¹ establece nuevos criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal y modifica los parámetros relacionados con asignación de número de docentes por institución educativa. Entre otras cosas, aumenta el número de estudiantes por aula de clase y por profesor. Esta norma de igual manera permite reducir el número de directivos docentes, orientadores escolares y docentes que anterior a su vigencia tenían las instituciones educativas.

El artículo 81 de la Ley 812 de 2003³² o Plan Nacional de Desarrollo modificó el régimen pensional de los docentes que a partir de la promulgación de la Ley se vinculen al sector educativo estatal. Esta modificación significa para los nuevos docentes aumento de la edad para pensionarse, significativa disminución de la mesada

pensional y del número de mesas, incompatibilidad entre pensión y salario, y aumento de la cotización mensual para tal fin, entre otros aspectos.

4. LAS REFORMAS AL RÉGIMEN LABORAL DEL MAGISTERIO HACEN PARTE DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN Y DE AJUSTE ESTRUCTURAL

La “crisis de la deuda” que se evidenció en la década de los 80 en América Latina está directamente relacionada con la crisis del modelo de acumulación capitalista que se presentó en los países desarrollados desde finales de la década de los 60’s. El dispendio crediticio excesivo y con bajos intereses fue una respuesta a esta situación³³. La crisis de la deuda en América Latina terminó convirtiéndose en la excusa más apropiada de los organismos financieros multinacionales (FMI, BM, AID) para obligar a los países atrasados a implantar programas de estabilización y ajuste estructural, favorables a las economías de los países desarrollados, principalmente para Estados Unidos, pero nocivas

³⁰ Decreto 1850 de agosto 13 de 2002, “Por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados, y se dictan otras disposiciones”.

³¹ Decreto 3020 de diciembre 10 de 2002, “Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”.

³² “Los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, serán afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y tendrán los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres”.

³³ Ver: DOS SANTOS, TEHOTONIO, “Trucos del neoliberalismo”, en: *Revista Foro*, No. 19, diciembre de 1992, Ediciones Foro por Colombia, Santafé de Bogotá; UGARTECHE, OSCAR, *Falso dilema. América Latina en la economía global*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1997, entre otros.

para los países del tercer mundo, situación que se demuestra en los problemas de naturaleza macroeconómica y social que padece Latinoamérica como resultado de estas políticas³⁴. Estos programas son la expresión concreta de lo que se conoce como *modelo neoliberal*³⁵.

Los programas de estabilización impuestos tienen que ver principalmente con dos asuntos: la inflación y el déficit en la balanza de pagos. Esto último, el déficit, hace que muchos países recurran en solicitud de ayuda principalmente al Fondo Monetario Internacional y/o al Banco Mundial, los cuales propician la financiación del déficit previa aprobación de las políticas económicas del país solicitante³⁶. De las políticas de estabilización provienen medidas como la reducción de la inversión social (salud, educación, agua potable) y en general el drástico recorte de derechos y garantías en los regímenes laborales y de seguridad social de los trabajadores, principalmente aquellos al servicio del Estado. Mientras que las políticas de ajuste estructural están encaminadas a generar cambios en la estructura económica de los países y en sus estrategias de desarrollo, con el énfasis puesto en la

liberación de los mercados y en la privatización³⁷.

Colombia está, según la investigación de Bárbara Stallings, entre los países latinoamericanos que vienen efectuando programas de estabilización frente al déficit desde antes de 1990, junto con México, Costa Rica, Jamaica, República Dominicana, Argentina, Brasil y Perú, presionados por los organismos financieros internacionales³⁸. El 9 de marzo de 1989 se realizó una jornada nacional de protesta convocada por todas las centrales sindicales existentes en ese entonces (CTDC, CUT, CGT y CTC), cuyo aspecto medular era el rechazo a toda la regulación impositiva proveniente de las obligaciones contraídas con el FMI como efecto de la deuda de 16.600 millones de dólares a los cuales se sumarían 1.700 millones más de un nuevo préstamo challenger conseguido por el presidente Virgilio Barco Vargas³⁹.

Es en este contexto económico-político específico que se hace evidente la directa relación entre la Ley 91 de 1989 y los programas de estabilización y ajuste estructural. Al suprimirse la retroactividad de las cesantías para los educadores que ingresen a partir de la vigencia de la ley⁴⁰, lo mismo que el

³⁴ El caso argentino es el más significativo, pero igualmente el caso colombiano o el ecuatoriano, entre otros muchos, permiten demostrar suficientemente lo afirmado.

³⁵ AHUMADA BELTRÁN, CONSUELO, *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, El Áncora Editores, Bogotá, D.C., 1996, p. 13.

³⁶ STALLINGS, BÁRBARA, “La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural”, en: STEPHAN HAGGARD y ROBERT R. KAUFMAN (comp.), *La política de ajuste económico, las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, CEREC, Colombia, 1994, p. 93.

³⁷ *Ibid.*, p. 63.

³⁸ *Ibid.*, pp. 96-97.

³⁹ “Saludamos la protesta de las cuatro centrales”, en: EL TIEMPO, 4 de marzo de 1989.

⁴⁰ Unos meses después esta situación se generalizó para el conjunto de los trabajadores colombianos a través de la Reforma Laboral orientada por el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo y expresada en la Ley 50 del 28 de diciembre de 1990, “Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”.

Henry Bocanegra
Acosta

Néstor Raúl
Ramírez

derecho a la pensión de gracia para un número importante de docentes, se está logrando un recorte significativo en los recursos que se destinan al sector educativo (inversión social), contribuyéndose de esta manera a aliviar el déficit fiscal, una de las grandes metas de los programas de estabilización. De igual manera el retiro de los docentes (niveles de educación preescolar, básica y media) de la Caja Nacional de Previsión, entidad estatal de seguridad social, y su vinculación a través de contratos con empresas privadas prestadoras del servicio de salud, se corresponde nítidamente con la filosofía y propósitos de los programas de ajuste estructural: liberación de los mercados y privatización.

La flexibilización laboral que se viene implantando a través de las sucesivas reformas al régimen laboral de los docentes al servicio del Estado tiene un acicate fiscal en el marco de las metas macroeconómicas de los gobiernos que han impulsado y/o materializado estas políticas, pero no se puede dejar de lado considerar la intencionalidad política de estas disposiciones laborales hacia los docentes al servicio del Estado, respecto a la necesidad que se tiene de debilitarlos en cuanto sector organizado de los trabajadores y someterlos a lógicas ideológicas y gremiales favorables al nuevo orden neoliberal.

CONCLUSIONES

Es evidente que las reformas al régimen laboral del magisterio colombiano corresponden a la estricta aplicación de los programas de estabilización y de ajuste estructural impuestas a Colombia por el FMI y el Banco Mundial, principalmente. En otras palabras, son la expresión concreta del modelo neoliberal, hacen parte de las estrategias de Estados Unidos hacia los países latinoamericanos y benefician primordialmente a la economía de este país en su conjunto, en particular a sus empresas transnacionales y a sus bancos, en desmedro de la economía de Colombia y de la calidad de vida de la mayoría de sus habitantes.

El Acto Legislativo 01 de 2001, la Ley 715 de 2001 y los Decreto 1278, 1850 y 3020 de 2002, lo mismo que el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, evidencian el cumplimiento obsecuente del gobierno colombiano a los preceptos del FMI y de BM.

El Acto Legislativo 01 de 2001, que reformó la Constitución Política en sus artículos 347, 356 y 357, tenía el firme objetivo de modificar la base de liquidación del Situado Fiscal para disminuir los aportes⁴¹. La operación, según cálculos actuariales, ha significado el recorte de 1.9 billones de pesos anuales, 13.3 billones en siete años⁴².

⁴¹ “De una parte, la abolición del Situado Fiscal y la participación de los departamentos y municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación, como porcentajes de esos Ingresos Corrientes; y por otra parte, la creación del Sistema General de Participaciones SGP, como una cifra fija, con incrementos ligados al Índice de Precios al Consumidor IPC más 2% por los primeros cuatro años y 2.5 por los tres últimos, entendiéndose que esta reforma es transitoria por siete años, entre el 1º de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2008 (FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES-FECODE, *Por educación, salud, agua potable y saneamiento básico... no al nuevo recorte de transferencias*, Bogotá, octubre de 2006, p. 3).

⁴² CADENA ROJAS, ALDO, “Las transferencias... blanco principal del gobierno”, en: FECODE, *Ibid.*, p. 60.

Impactos de los programas de estabilización y ajuste en la financiación de la educación pública

En cumplimiento de sus acuerdos con el FMI y el BM, el actual gobierno colombiano ha firmado un Tratado de Libre Comercio, TLC, es decir, de liberalización del mercado, y ha presentado al Congreso colombiano para su aprobación una nueva reforma al régimen de transferencias a las entidades territoriales para seguir disminuyéndolas, y otra reforma tributaria. Los acuerdos suscritos, las leyes pro-

mulgadas y los programas aplicados son una demostración de que no se trata simplemente de manidas expresiones “extremoizquierdistas”, faltas de seriedad y de rigor académico. Todo lo contrario, el país está exigiendo desde hace mucho rato explicaciones claras, objetivas y veraces acerca de las causas y soluciones a la difícil crisis económica, política y social por la que está atravesando.

BIBLIOGRAFÍA

AHUMADA BELTRÁN, CONSUELO, *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, El Áncora Editores, Bogotá, D.C., 1996.

ARROYABE, RAÚL *et al*, “El Decreto 1278 de junio de 2002 o Nuevo Estatuto Docente: retroceso de décadas en las condiciones laborales del magisterio”, en: *Hacia la construcción de un nuevo estatuto docente*, Cuaderno Temático No. 3, Federación Colombiana de Educadores, FECODE, Organización Sindical de los Educadores de Suecia Lärarförbundet, Bogotá, 2006.

BOCANEGRA ACOSTA, HENRY. “Globalización y política pública educativa en Colombia”, en *Revista Diálogos de Saberes* No 24, Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas, Universidad Libre, Bogotá, enero-junio de 2006.

CADENA ROJAS, ALDO, “Las transferencias... blanco principal del gobierno”, en: FECODE, *Por educación, salud, agua potable y saneamiento básico... no al nuevo recorte de transferencias*, Federación Colombiana de Educadores, FECODE, Bogotá, octubre de 2006.

CORAGGIO, LUIS y TORRES, ROSA MARÍA. *La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, Argentina, 1999.

DOS SANTOS, TEHOTONIO, “Trucos del neoliberalismo”, en: *Revista Foro*, No. 19, diciembre de 1992, Ediciones Foro por Colombia, Santafé de Bogotá.

EL TIEMPO, 4 de marzo de 1989, “Saludamos la protesta de las cuatro centrales”.

FECODE, *Por educación, salud, agua potable y saneamiento básico... no al nuevo recorte de transferencias*, Federación Colombiana de Educadores, FECODE, Bogotá, octubre de 2006 (Memorias Foro Social y Político, Bogotá, 26 de octubre de 2006).

—. *Hacia la construcción de un nuevo estatuto docente*, Cuaderno Temático No. 3, Federación Colombiana de Educadores, FECODE, Organización Sindical de los Educadores de Suecia Lärarförbundet, Bogotá, 2006.

Henry Bocanegra
Acosta

PARDO ROMERO, MIGUEL ÁNGEL y otros. *La comunidad educativa contra el neoliberalismo*, Centro de Estudios por la Nueva Cultura, Bogotá, 1997.

Néstor Raúl
Ramírez

RAMÍREZ MORENO, NÉSTOR RAÚL, “Globalización: ¿interdependencia y cooperación?”, en: *Revista Diálogos de Saberes* No. 24, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Universidad Libre, Bogotá, enero-junio de 2006.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. “Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2003-2006. La Revolución Educativa”, *Diario Oficial*, viernes 27 de junio de 2003.

RESTREPO, JUAN CAMILO. *Hacienda Pública*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996.

RESTREPO BOTERO, DARÍO INDALECIO. *Descentralización y neoliberalismo*, Fondo Editorial CEIR-Realidad Municipal, Bogotá, 1992.

STALLINGS, BÁRBARA, “La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural”, en: STEPHAN HAGGARD y ROBERT R. KAUFMAN (comp.), *La política de ajuste económico, las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, CEREC, Colombia, 1994.

UGARTECHE, OSCAR, *Falso dilema. América Latina en la economía global*. Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, *Reforma al Régimen de Transferencias*. Proyecto de Acto Legislativo 012: Reflexiones desde la Academia. Bogotá, mayo 24 de 2001.

YOUNES MORENO, DIEGO. *Las reformas al Estado y de la administración pública*, Editorial Temis, Bogotá, 1992.

www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/ACUERDOFMI.pdf