

La aprobación del Acto Legislativo 012

Batalla contra la privatización educativa

Por Raul Arroyave*

* Fiscal de la Federación Colombiana de Educadores, FECODE

El Acto Legislativo 012 reviste enorme trascendencia, pues abre la puerta para eliminar totalmente la financiación educativa por parte del Estado. La privatización de la educación recurre a una serie de mecanismos como la "focalización", la "plantelización" y los subsidios a la demanda. Durante el año 2001, el magisterio colombiano libró una de sus más prolongadas y combativas batallas contra la política educativa impuesta por el Fondo Monetario Internacional e implementada por el gobierno de Andrés Pastrana. Deslinde

El paro nacional dirigido por Fecode, culminado el 20 de junio del presente año después de 35 días de duro batallar, fue una de las más importantes luchas librada por la Federación en las dos últimas décadas, quizás la de mayor trascendencia histórica en este período, en primer lugar, porque logró un apoyo fundamental de la comunidad educativa, los padres de familia y el movimiento estudiantil, el cual en muchas ciudades, como la capital de la República, tuvo un resurgimiento especialmente a nivel de secundaria; en segundo lugar, porque concitó el respaldo de amplios e importantes sectores del movimiento sindical y popular colombiano, de personalidades, dirigentes políticos, investigadores y académicos; y, en tercer lugar, porque fue una lucha que superó las barreras gremiales, es decir, una lucha en la cual el aspecto central no fueron las reivindicaciones directas del magisterio como gremio, sino que se centró en defender la educación pública financiada adecuadamente por el Estado.

Una gesta patriótica contra el intervencionismo estadounidense

Esta lucha se caracterizó por su alto contenido patriótico, en la medida en que los maestros, los estudiantes, los padres de familia, las comunidades de las diversas regiones del país y las organizaciones agrupadas en el Frente Común comprendieron que constituía una lucha contra las imposiciones norteamericanas y, específicamente, contra el Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional, firmado el 22 de diciembre de 1999. De hecho, las más importantes iniciativas legislativas del actual período han tenido que ver con el cumplimiento de las mencionadas imposiciones; desde las sucesivas reformas tributarias hasta el Acto Legislativo 012, pasando por las leyes sobre las Zonas Especiales Fronterizas y la Ley 617 de ajuste fiscal.

La población constató directamente el carácter intervencionista de esos organismos manipulados por Washington contra nuestro país y, además, comprobó la sumisión del gobierno a tales políticas. En estas circunstancias, el paro nacional materializó la resistencia del pueblo y los trabajadores colombianos contra las imposiciones norteamericanas, el nefasto modelo neoliberal y la apertura económica, integrando el torrente de luchas que los distintos sectores sindicales y populares han librado a lo largo de los últimos diez años y, con más énfasis, del último lustro.

Producto de las prebendas y amenazas gubernamentales

El Acto Legislativo se aprobó a medio día del 20 de junio, gracias al enorme poder del gobierno para chantajear y sobornar al Congreso de la República. La opinión pública conoció las denuncias de muchos parlamentarios en el sentido de que el Ejecutivo tuvo que reconstruir un fondo de 300 mil millones de pesos, al que denominaron Fondo para los Cupos Indicativos del Presupuesto; una forma nada sutil de revivir los auxilios parlamentarios.

El gobierno desplegó una amplia campaña propagandística por los medios de comunicación, la cual no tiene antecedentes: acudió a las cuñas radiales y televisivas, pagadas con dineros de los contribuyentes, para promocionar un proyecto que cada día se ganaba más el repudio de los colombianos. La gran prensa cerró filas al lado del gobierno. Lo anterior se adobó con declaraciones de peligroso corte fascista, reiteradamente formuladas por la administración Pastrana, contra la misma existencia de Fecode, a la que –según gritaba desde Washington el señor Alesina, esa especie de tardío ‘gurú’ del neoliberalismo– había que "romperle la espina dorsal", asediarla, destrozar su organización y eliminar sus vínculos con el magisterio y la comunidad nacional, para entrar a abolir de tajo todos los ‘privilegios’ del magisterio. A tan repudiable amenaza hay que añadir el hecho de que el régimen tuvo que desempolvar de sus frascos de alcanfor a los ex presidentes de la república para que declararan su apoyo al nefasto Acto Legislativo.

Pastrana encontró los mecanismos para, por un lado, chantajear y, por otro, halagar, engatusar y sobornar a gobernadores y alcaldes, con lo cual a la postre obtuvo el apoyo de varios mandatarios regionales, prometiéndoles un alargue del período, decretándoles por decreto una bonificación para incrementarles el salario ó amenazándolos mediante un proyecto de ley hasta con la destitución de sus cargos si se les

ocurría iniciar procesos regionales de paz, así como con otras gabelas presupuestales y la promesa para entregarles discrecionalidad en el manejo de la planta de personal docente y administrativo.

Serpa se confabula contra la nación

En la batalla librada por amplios sectores de la nación contra el Acto Legislativo 012 se puso en evidencia que Horacio Serpa y el partido liberal –la fementida oposición patriótica– estuvieron asociados abiertamente con el pastranismo, el Fondo Monetario Internacional y el intervencionismo norteamericano. En aras de obtener la bendición de Washington a sus pretensiones presidenciales, Serpa y el partido liberal no ahorraron declaraciones descalificando la lucha magisterial contra la política imperialista de recorte a las transferencias territoriales. Sin el apoyo del candidato liberal y de su bancada en el Congreso no se habría podido aprobar el Acto Legislativo 012.

El gobierno recurrió al halago, la transacción y la presión sobre el liberalismo, como ocurrió en la Comisión Primera de la Cámara, donde negoció la aprobación del Acto Legislativo 012 a cambio de reformar las funciones de la Fiscalía. A pesar de todo, es preciso destacar que algunos dirigentes liberales y de otras fuerzas se pronunciaron contra la arre-metida gubernamental y respaldaron decididamente la lucha de Fecode y Anthoc.

En una palabra, el gobierno tuvo que emplearse a fondo para obtener el respaldo del Parlamento. Aún así, las votaciones en el Congreso fueron precarias: en la Comisión Primera se requerían 17 votos y apenas se obtuvieron 19, y en la plenaria de la Cámara se necesitaban 82 y solo se consiguieron 84. En la primera votación ya se habían visto obligados a levantar la sesión, pues, en una primera votación, la posición gubernamental únicamente alcanzó 80 votos, y en la conciliación del Senado el proyecto estuvo a punto de ahogarse y no naufragó gracias a la defección de última hora de dos senadores que habían prometido votar contra el Acto Legislativo y posteriormente lo respaldaron. Finalmente, en la conciliación el gobierno obtuvo 53 de los 52 votos necesarios para aprobar el Acto.

Se elimina la financiación estatal de la educación

El Acto Legislativo sacó adelante en lo fundamental la regresiva política educativa y social del gobierno, suprimiendo de la Constitución la obligación de financiar estatalmente la educación, lo cual fue sustituido por el subsidio a la demanda, la autonomía administrativa y financiera de las instituciones educativas, el desmonte del Estatuto Docente y la generalización de la privatización del servicio educativo.

Más que recortar las transferencias para educación y salud, la política aprobada con el Acto Legislativo busca imponer el subsidio a la demanda, desligar en los próximos siete años los recursos educativos de los ingresos corrientes de la nación y abolir el situado fiscal y las participaciones de los municipios en los mismos ingresos corrientes de la nación, reemplazándolos con una cifra fija que se incrementará en igual proporción a la inflación causada en los próximos siete años, más el 2% en los cuatro primeros años y el 2.5% en los tres últimos. Debe destacarse que estos incrementos no alcanzan a cubrir el crecimiento inercial de la población colombiana que es del 2,3% anual; ni mucho menos, garantizan la expansión necesaria de la cobertura escolar para albergar en los planteles escolares a los más de tres millones de niños y jóvenes que hoy están por fuera del sistema.

A partir del 2009, se modificará la base de crecimiento de las transferencias. En efecto, aunque dicha base vuelve a definirse como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, su aumento va a depender del crecimiento promedio de estos ingresos durante los últimos cuatro años, tomando como punto de partida para el año 2009, siete años después, la misma base deficitaria que hoy constituye el punto mínimo. Adicionalmente, el Acto Legislativo consagró una situación que tendrá consecuencias futuras supremamente graves, al establecer unos principios de reparto que van a dar origen a los pagos por capitación; es decir, que la forma de repartir el dinero dependerá de la población atendida en las zonas urbanas y rurales, lo cual permitirá fijar un valor por estudiante y transferir el dinero a las regiones según los estudiantes atendidos.

Esto significa que no se garantiza el financiamiento adecuado de los costos educativos, ya que las eventuales ampliaciones de la cobertura dependerán del número de estudiantes atendidos, desentendiéndose el gobierno de financiar la nómina docente oficial y los demás costos educativos. El Banco Mundial impone criterios financieros en virtud de los cuales el gobierno establece unos aportes que se focalizarán entre ‘los más pobres de los pobres’, dejando al resto de la población –hoy sumida en la pobreza– sin ningún financiamiento, por lo cual éste se trasladará directamente a los padres de familia y se crearán nuevos impuestos en los entes territoriales.

En tales circunstancias, queda claro que el Acto Legislativo asegura la base jurídica para que el gobierno imponga de una vez por todas la política que viene impulsando desde su Plan de Desarrollo, el cual, a pesar de haber sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, se ha venido aplicando con el nombre de ‘Nuevo Sistema Escolar’, del cual a su vez hace parte el llamado ‘Nuevo Colegio’. Así se transforma cada escuela y colegio en una ‘empresa autónoma’, dirigida por un gerente en vez de un rector, quien obviamente tendrá que administrar los escasos recursos cedidos por el Estado vía los subsidios a la demanda, en forma idéntica a como se aplica en los hospitales el concepto de ‘Empresas Sociales del Estado’, ESEs. En efecto, la política neoliberal establece que cada hospital y cada escuela o colegio se sostenga de la venta de servicios en un proceso de autogestión y autofinanciación, rechazado por la comunidad

nacional porque significará mayores impuestos y cargas financieras para las mayorías víctimas del desempleo y la pobreza producidos por la política económica y social del régimen.

Arrogancia e ineptitud en el ministerio de Educación

En medio de la gran lucha librada, el gobierno no logró sacar adelante algunas de sus propuestas iniciales en el Acto Legislativo. Empero, a nuestro juicio, éstos elementos, no son suficientemente favorables, frente a los asuntos principales de política educativa, administración y competencias territoriales refrendados en toda la línea por esta reforma constitucional. Después de lograr la aprobación del Acto, la administración de Pastrana ha pasado a la ofensiva, proponiéndose con particular arrogancia arrasar toda la legislación educativa, incluyendo el Estatuto Docente. El ministro de Educación, Francisco José Lloreda, encarna esta arremetida. De su política da muestra su prepotente actitud de los días posteriores al Paro Nacional: la emisión de una serie de circulares en las cuales, en flagrante abuso de autoridad, burda violación del debido proceso y descarada usurpación de funciones, retuvo ilegalmente salarios a los maestros que participaron en el paro, dando órdenes a funcionarios que no son de su resorte, como los gobernadores y alcaldes, y disponiendo arbitrariamente de recursos que no son propiedad de la Nación, como el situado fiscal y las participaciones municipales en los ingresos nacionales.

En el colmo de su soberbia, Lloreda optó por legislar y terminó elevando la recreación a la categoría de derecho fundamental de los niños, cuando por encima de este derecho se encuentra el de la educación. Mientras maestros, estudiantes y padres de familia asistían a los colegios para reponer y nivelar los procesos curriculares y académicos; en varias ciudades, el gobierno, la policía y la Procuraduría llegaron a desalojar los planteles por medio de la fuerza y la barbarie, recordando las ‘razias’ fascistas. Se evidenció así que al arrogante ministro no le importa la suerte final del año lectivo y que su palabrería sobre los derechos de los niños no pasa de ser una artimaña propagandística, pues su verdadero compromiso no es con la Nación ni con la comunidad educativa nacional sino con el BID y su flamante ‘Nuevo Sistema Escolar’.

La reglamentación confirma lo lesivo del Acto Legislativo

Todo indica que la confrontación alrededor de los nuevos artículos que reglamentarán al 356 y 357 de la Constitución, será recia y prolongada. En ella el gobierno tratará de concretar lo que genéricamente consagró en el Acto Legislativo, al paso que el magisterio y la comunidad educativa defenderán con ahínco sus derechos laborales y la misma existencia de la educación pública. Esta reglamentación se promulgará mediante un proyecto de ley que el gobierno deberá presentar antes del 20 de agosto del presente año. Hasta mediados de mayo, solo se conocía un borrador del proyecto, elaborado por Planeación Nacional. De su análisis se desprenden algunas consideraciones sobre lo que significará modificar la Ley 60 de 1993.

Ésta establece, entre otras cosas, que se descontará del sistema general de participaciones (antes de distribuirse entre la educación, la salud y las demás necesidades que tengan que satisfacer los entes territoriales) una cifra cercana a los 400 mil millones de pesos, correspondientes al Fondo de Pensiones Territoriales. Es decir, que la base para el reparto de los dineros no va a ser 10 billones novecientos mil millones –como estaba pensado en un principio– sino sólo 10 billones quinientos mil millones, que es lo restante después de deducir la cifra correspondiente al mencionado Fondo de Pensiones Territoriales.

Comisión reguladora para destruir la educación oficial

El proyecto de ley también pretende crear una Comisión Reguladora del Sector Educativo, de naturaleza elitista y antidemocrática, la cual, al igual que la CREP de los servicios públicos o la Comisión Nacional de Televisión, va a concentrar las decisiones fundamentales en materia de política educativa a nivel nacional. Esta comisión estará conformada por cinco ‘expertos’ –cuyo perfil también está definido por el proyecto de ley– además del ministro de educación y el director del Departamento Nacional de Planeación, sin que los estamentos fundamentales de la comunidad educativa tengan posibilidad alguna de intervenir en el proceso de decisión de algo que afecta directamente sus vidas, cual aparece como letra muerta en la propia Constitución.

Otra función de la Comisión será determinar los valores de la llamada ‘canasta educativa’, fijada de la misma forma arbitraria como se cuantifica la canasta familiar; es decir, un ‘valor mínimo’ que se transferirá a cada región por alumno atendido, y si estos dineros no alcanzan, entonces que se traslade la financiación del faltante a los padres o se establezcan nuevos impuestos locales. La ‘canasta educativa’ será un instrumento para imponer de una vez por todas el subsidio a la demanda, la focalización del gasto en educación, la eliminación del concepto de gratuidad de la educación y la privatización de la educación pública. La divisa gubernamental es: que solo tenga educación y salud aquel que tenga con qué pagarlas.

La Comisión estará por encima de los ministerios y, en general, de las autoridades administrativas. Entre sus funciones se contará la unificación nacional del currículo y los contenidos, a través de los llamados estándares de calidad y de unos ‘contenidos mínimos’ nacionales para todas las áreas y asignaturas, lo que significa la eliminación de la Ley General de Educación, consagratoria de la

autonomía curricular y la libertad de cátedra, refrendando así el esperpento burocrático de la Resolución 2343 sobre 'logros mínimos' en cada área del conocimiento. Entre las funciones de la Comisión también estará fijar los lineamientos de la carrera docente, con lo cual queda facultada para abolir o modificar a su antojo el Estatuto Docente.

De la municipalización a la "plantelización"

La aprobación del Acto Legislativo suprimió de la Constitución la obligación de financiar estatalmente la educación y la salud públicas, y dejó abierta la puerta para que los municipios sean quienes administren el servicio educativo, pero no en el sentido de financiarlo sino en el de trasladar la responsabilidad financiera a los padres de familia de cada plantel, quienes deberán pagar la nómina docente.

En el proyecto de ley reglamentario del Acto Legislativo 012 se establece que a partir del año 2004 los departamentos ya no tendrán funciones en el sector educativo. Desde entonces, regirá una política de municipalización para administrar el subsidio a la demanda en cada colegio de su jurisdicción, implantándose el proceso de "plantelización", la cual implica la financiación de la educación –incluida la nómina docente y administrativa– por los usuarios, es decir, los padres de familia. Además, se faculta a los municipios para que, con los recursos del sistema general de participación, contraten el servicios público educativo con colegios privados o ONG's.

A la dispersión que trae la entrega de los recursos del Sistema General de Participaciones a los más de 1080 municipios, se agregan los aproximada-mente 260 resguardos indígenas elevados a la categoría de municipio. Asimismo, se permite que las zonas que no queden incluidas en los resguardos indígenas después de la Ley de Ordenamiento Territorial, se transformen en entidades territoriales indígenas y también puedan acceder a los recursos, con lo cual se atomizan por completo, dejando a la educación pública a la precaria suerte de los quebrados entes territoriales.

Igualmente, se modifica sustancialmente la composición de las Juntas de Educación y los Consejos Directivos de los planteles, con el propósito de implantar la "plantelización", la expansión de la municipalización y la delegación de la administración directamente en los colegios. La comunidad educativa debe tomar atenta nota de que un efecto inevitable de la municipalización será –como ocurría antes– convertir la nómina docente en un botín político en manos de la corruptela gubernamental local, regional y nacional.

Desmonte total del Estatuto Docente

Paralelo a todo lo anterior, el proyecto sustitutivo de la Ley 60 ordena un desmonte total del Estatuto Docente. Con el pretexto de repartir más "equitativa" y "eficientemente" en el país el número de maestros, el proyecto plantea un régimen discrecional de traslados, lo que se constituiría en una nueva fuente de persecución sindical, política y social contra los dirigentes en particular y contra todos los maestros en general, quienes se encontrarían permanentemente bajo la amenaza de ser trasladados, rompiendo de hecho su unidad familiar, violentando sus procesos de capacitación y actualización y creando –como en los regímenes fascistas– zonas de preferencia y zonas de castigo en diversas partes de la geografía nacional, todo lo cual violenta los derechos sociales y profesionales del magisterio.

Asimismo, se traslada a cada uno de los municipios la definición de los salarios y prestaciones de los maestros, prohibiéndose expresamente cualquier decisión nacional en esta materia; se elimina el carácter docente de rectores y directivos, suprimiendo su estabilidad laboral; se sientan las bases para la evaluación-despido de los maestros y para la aplicación de la política de racionalización plasmada en los convenios de desempeño; y se restringe la participación del magisterio en las Juntas de Educación y en los Consejos Directivos de los planteles educativos. En suma, se les da un tratamiento de parias que, por encima de todo, refleja el odio del régimen pastranista contra un gremio que ha dado muestras de patriotismo en cada coyuntura histórica y ha sido un baluarte en la defensa de los derechos del pueblo y en la reivindicación de la soberanía de la nación.

Además, se congela el escalafón, modificándolo de tal manera que en la práctica se hace nugatorio. Los ascensos ya no serán por tiempo y estudios, como lo establece el actual escalafón, sino que deberá existir una vacante en el grado superior al cual se aspira, con lo cual se introduce en el magisterio un escalafón similar al de las fuerzas militares, en el cual sólo un muy reducido número logra llegar a los niveles superiores, cuando los que están adelante se mueren o se retiran. Y como si ésto fuera poco, se pretende entregar al Presidente de la República facultades extraordinarias para que, en un lapso de tres meses, legisle mediante decreto-ley sobre el régimen laboral, salarial y prestacional de los maestros, en un procedimiento autocrático que violenta todas las normas del denominado y bienamado por los sedicentes oportunistas de siempre: 'Estado Social de derecho'.

Focalizar hacia 'los más pobres entre los pobres'

El proyecto de ley también reglamenta el proceso de la focalización, estableciendo que los dineros del Estado no se orientarán a financiar adecuadamente los servicios educativos sino a subsidiar o a colocar algunos recursos para ayudar a determinada franja de la población –la que los neoliberales han llamado 'los más pobres de los pobres'–, dejando al resto en absoluta indefensión en cuanto a sus más esenciales

necesidades materiales y sociales, particularmente las relacionadas con la educación y la salud. En adelante, la financiación estatal sólo estará dirigida a cubrir ciertos subsidios a la demanda para paliar las necesidades sociales de quienes demuestren drásticas carencias. De ello ya tenemos un ejemplo en el proceso de 'sisbenización', el cual ha develado las verdaderas intenciones de esta política, al reclasificar en estratos superiores a las personas sin trabajo o en condiciones de pobreza, quitándoles los subsidios por el solo hecho de tener un pequeño negocio, un televisor o estar cotizándose al sistema de salud. Y esto ocurre en un período en el que, a la vista de todo el mundo, el gobierno destina sus recursos al pago del servicio de una deuda externa contratada leoninamente, a la compra de favores de otras ramas del poder público, a la cancelación de 'indemnizaciones' multimillonarias a empresas nacionales y extranjeras y a las enormes transferencias gubernamentales a la banca; a la vez que la pérdida de dineros públicos es el pan de cada día en numerosos negociados con monopolios privados, los cuales han quedado en total impunidad con la calculada intervención u omisión de los altos funcionarios del Estado.

Epílogo

Después del 20 de junio, día de la aprobación del Acto Legislativo en el Congreso, han surgido varios hechos que vale la pena reseñar. De una parte, por primera vez en todo el debate, el gobierno reconoció que efectivamente su aprobación le significaba un ahorro a la Nación en los próximos siete años de nueve (9) billones de pesos a costa de los recursos para la educación y la salud y de otra, ante la arremetida del gobierno contra el magisterio, patentizada en la siniestra tenaza montada con la Procuraduría y los tribunales para negar la cancelación de los salarios a pesar de la plena reposición del tiempo no laborado durante el paro nacional, ha surgido dentro del gremio una tendencia pesimista y derrotista, que ha propalado en las bases del magisterio diversas opiniones que no se corresponden ni con la lucha librada, ni con la justeza de la oposición masiva que a nivel nacional se levantó contra esta reforma constitucional.

De la afirmación subrepticia de que la táctica del Paro Nacional Indefinido fue incorrecta, se ha pasado abiertamente a cuestionar la validez del mismo y aún a renegar de sus posibilidades, insistiendo algunos sectores en que hay que ser 'imaginativos' para suplirlo con otras actividades diferentes. Igualmente, a posteriori, se ha comenzado a cuestionar el proceso de discusión con el gobierno y el Congreso que no pudo conducir a un acuerdo sobre el Acto Legislativo. En verdad, esto no fue posible; primero, porque el único acuerdo que propuso el gobierno era sobre la base de refrendar el Acto Legislativo, hecho, que de haber sucedido, se hubiera configurado en una abierta traición al magisterio y a la comunidad educativa colombiana y segundo, porque la decisión del gobierno era sacar adelante sus compromisos firmados con el FMI, así para ello, tuviera que arrasar con quien se opusiera a sus designios.

En dirección similar y con el mismo fin, se ha especulado con la posibilidad de haber firmado una eventual 'Acta de acuerdos y desacuerdos', que salvara del ahogado al sombrero y a los maestros de la represión y la ira oficial. Resulta, que la fementida acta tampoco fue propuesta en momento alguno de la negociación por el gobierno; por el contrario, en la mesa quedó explícito y así fue aceptado por toda la comisión negociadora de Fecode que no se harían acuerdos parciales, o para decirlo con la expresión del Ministro Santos "nada está acordado, si todo no está acordado"; lo que, en resumidas cuentas, coloca la iniciativa de la mencionada acta como un clásico ejemplo de "pensar con el deseo" por parte de quienes la creyeron posible. A nuestro juicio, el desenlace final del proceso del Acto Legislativo tampoco daba posibilidad para documento semejante. Frente a esta reforma constitucional son tan grandes, profundos y graves los desacuerdos, que en su contenido, no aparecen por ninguna parte los acuerdos que pudieran compensarlos.

Como conclusión, en medio de la gran incertidumbre por lo que se viene, no sólo con la reglamentación del Acto Legislativo sino con la reforma pensional, se ha abierto un debate que ojalá no contribuya a quebrar la voluntad de lucha del magisterio; cuando en verdad, lo que se requiere, es el aprestamiento para la batalla que se avecina, en el entendido que debe librarse por la justa causa de la defensa de la educación pública y los derechos laborales del magisterio, sin importar para ello los sacrificios que sean necesarios, venciendo la represión y persecución oficial en todas sus manifestaciones y desechando la nefasta tendencia "a la firma de acuerdos ¡como sea!". Fecode cuenta con una larga experiencia en la negociación de leyes en el Congreso que salvaguarde los intereses fundamentales de la educación y de los derechos de los maestros, sin rendirse ante las imposiciones, pero con un criterio abierto a los acuerdos. Así lo hizo en 1979, en 1989, en 1993 y en 1994, con el Estatuto Docente, el Fondo de Prestaciones, la Ley 60 y la Ley General de Educación.