

La Ley 715 de 2001: Hacia la privatización total de la educación

Raúl Arroyave, Fiscal de Fecode.

*La aprobación de la Ley 715 por el Congreso de la República fue presentada por el gobierno como una muestra de su acatamiento de las exigencias del FMI. Efectivamente, dicha ley golpea la educación pública, determinando su paulatina privatización y municipalizándola. Para facilitar este propósito, arrebató importantes conquistas laborales del magisterio. **Deslinde***

Por consenso absoluto en el Senado de la República y a pupitrazo limpio en la Cámara de Representantes, fue aprobado en la madrugada del 14 de diciembre del año pasado el proyecto de ley 120, sancionado como Ley 715 el 21 de diciembre de 2001. Al analizar por enésima vez su contenido, no queda duda alguna que cumple con todas las recomendaciones y exigencias formuladas por el FMI y por el BID en materia educativa para los países de América Latina y del Caribe, en general, y para Colombia, en particular. En flagrante violación del principio de unidad de materia, esta ley se convirtió en una verdadera contrarreforma educativa. Al ir mucho más allá de la reglamentación de asuntos relacionados con los recursos para educación y salud y las competencias de los distintos entes territoriales en la prestación de estos y otros servicios, la ley arremete contra el estatuto docente, el régimen de escalafón, los derechos laborales del magisterio y varias de las disposiciones contempladas en la Ley General de Educación.

El recorte a los recursos y la privatización de la educación

En materia financiera, la Ley 715 implica el recorte de los recursos para la atención de la educación y la salud en una cifra superior a los 482 mil millones de pesos, al determinar la sustracción de un 4% del Sistema General de Participaciones Territoriales, SGPT, los cuales destina al Fonpet, los restaurantes escolares, los resguardos indígenas y los municipios ribereños del río Magdalena. Ésto es grave, si se tiene en cuenta que en la mera decisión de destinar para educación no el 60% sino el 58,5% del SGPT hay una disminución adicional de los recursos por más de 180 mil millones de pesos. Se abandona definitivamente la obligación que tiene la Nación de financiar adecuadamente la educación. Ahora se trata de asignar un valor por estudiante, en el cual se incluyen todos los componentes históricos del costo educativo, como son la nómina y la construcción, dotación, mantenimiento y calidad de la educación, agregándole además los costos de una cuota de administración departamental que antes no existía, la interventoría y los sistemas de información. Con este nuevo esquema de financiación de la educación y utilizando el criterio del pago por capitación, queda establecida la base jurídica para el subsidio a la demanda y la privatización progresiva de la educación. El valor de la asignación anual por alumno no dependerá de las necesidades reales, sino de la disponibilidad de los recursos del SGPT. Ésto significa que de un año a otro en vez de aumentar pueden disminuir, dependiendo del crecimiento de la población estudiantil, a pesar de que en todo el proceso se hizo circular el sofisma de que entre más alumnos estuvieran matriculados en el sistema, más plata sería transferida al ente territorial, lo cual es definitivamente falso, por cuanto la plata a repartir es la misma

(los niveles del SGPT), significando que si hay más alumnos matriculados en el sistema, la asignación per cápita tiene que disminuir. Mención especial merece la decisión de incluir el costo de la nómina de los maestros en el *per cápita* por alumno. Ésto automáticamente determina la congelación de los salarios o su reducción y la supresión del escalafón. Su consecuencia inmediata son todas las talanqueras colocadas al escalafón de los docentes y corrobora la afirmación formulada cuando se debatía el Acto Legislativo de que toda la reforma estaba basada en arrasar por completo con los derechos laborales y salariales de los maestros colombianos. El otro aspecto sustancial en materia financiera lo constituye la decisión de la ley de descargar en las quebradas finanzas de los entes territoriales la responsabilidad de garantizar la cobertura educativa. En este sentido, la Nación sólo contribuirá con recursos distintos al SGPT para proyectos de inversión y no para gastos de funcionamiento, con lo cual la expansión de las obligaciones en materia de crecimiento posterior de la nómina y quedará a cargo de los entes territoriales. Esto es muy grave para la educación pública, si se tiene en cuenta la situación calamitosa de estas entidades. Con ésto quedan sentadas las bases para un creciente proceso de privatización de la educación al congelarse la oferta educativa por parte del Estado o para que entre a regir lo definido en esta ley en materia de focalización del gasto en "los más pobres de los pobres" mediante el subsidio a la demanda. La Ley, en desarrollo de la ambigüedad plasmada en el artículo 67 de la Constitución, desecha por completo cualquier idea de gratuidad de la educación y, en abierta política privatizadora, ordena que la Nación expida la regulación no sólo sobre el cobro de derechos académicos sino también sobre las tarifas de matrículas, pensiones y otros costos educativos. A más de lo anterior, la Ley 715 da carta blanca a la privatización en la contratación del servicio educativo, no sólo porque la Nación queda sin ninguna obligación en materia de cobertura e infraestructura, sino también por que la contratación no queda delimitada por el valor de la asignación por alumno definida por la Nación, sino que expresamente puede ser por una cifra superior, sólo que el costo excedente lo debe cancelar el ente territorial, y estas entidades, ante su bancarrota, lo descargarán, sin duda a alguna, en los padres de familia. Fuera de ésto, la ley brinda su aval y bendición a todas las formas de privatización existentes, no sólo a través de la educación misional, sino de otras como el sistema de concesiones establecido por la administración Mockus en el Distrito Capital.

La municipalización a ultranza de la educación y el desvertebramiento del sistema educativo nacional

En materia administrativa, la Ley 715 corona con creces la exigencia neoliberal que propugna por el desvertebramiento de estos países con la descentralización y municipalización absolutas. De hecho, la Nación ya no administrará ni prestará el servicio educativo; éste será responsabilidad de los distritos y municipios y de manera transitoria de los departamentos, mientras todos los municipios cumplan con el proceso de certificación. Es decir, la Ley no coloca límites reales al proceso de municipalización; por el contrario, todos los municipios están en condiciones de certificarse con el cumplimiento de algunos requisitos que establecerá el Ministerio de Educación, los cuales, atendiendo las directrices de la política neoliberal, serán –seguramente– laxos y permisivos. La única responsabilidad de la Nación con la educación en los entes territoriales es la de prestar, en algunos casos, asistencia técnica, nunca la de financiar adecuadamente el servicio educativo, limitando cualquier inversión adicional a la cofinanciación de algunos proyectos de inversión y prohibiendo de entrada cualquier gasto adicional en funcionamiento por fuera del SGPT. Para el país es importante que en materia educativa la Nación conserve centralizadamente funciones en relación con la formulación de políticas, regulación,

supervisión, vigilancia, intervención, evaluación y control, establecimiento de normas técnicas curriculares, parámetros de calidad y definición de las plantas de personal. Sin embargo, en el marco de la política plasmada en la Ley 715, estas funciones devienen irremediamente en el cumplimiento del propósito de desfinanciar la educación estableciendo la asignación por alumno y el subsidio a la demanda; distribuir los recursos a las regiones de conformidad con parámetros de racionalización, impulsar la municipalización absoluta, recortar y congelar las plantas de personal docente y administrativa, y descargar en los quebrados entes territoriales la responsabilidad en el financiamiento y prestación del servicio educativo. La política de municipalización de la educación se complementa con la de plantelización, basada en una nueva definición de los fondos docentes –que ahora se llaman Fondos de Servicios Educativos– y en la vieja pretensión de birlar el preescolar de tres niveles, la educación media y declarar que la responsabilidad del Estado en educación sólo llega hasta la básica de 9^o grado. Ahora los Fondos de Servicios Educativos pueden manejar todos los recursos de los planteles, con excepción de los de la nómina, en un decisivo paso adelante hacia la concepción empresarial de los colegios y los rectores adquieren funciones que van mucho más allá de las estrictamente pedagógicas, para convertirlos en verdaderos jefes de personal, con facultades encaminadas a redoblar el control y la coerción sobre los docentes y administrativos. De hecho, a los rectores se les impone drásticamente la política de racionalización con el establecimiento de una sola administración para varias plantas físicas; se les otorga poder de veto sobre los docentes que se van a vincular a los planteles; se los convierte en inspectores del Ministerio del Trabajo; se les entrega la facultad de practicar la evaluación de desempeño a sus subalternos; se les da discrecionalidad en el señalamiento de los que deben capacitarse; y se los coloca como responsables de la calidad de la educación.

El arrasamiento de los derechos laborales de los maestros

En el arrasamiento de los derechos salariales, laborales y profesionales del magisterio es donde la Ley 715 obtiene su mejor cosecha. De entrada congela las plantas de personal, las cuales ahora no dependen de las necesidades educativas sino de los límites en el crecimiento de los costos; los traslados son discrecionales dentro de cada entidad territorial y por tanto todo el régimen actual de traslados y permutas es abolido por la Ley hasta una nueva reglamentación; se estatuye la posibilidad de la contratación temporal de maestros, algo que estaba prohibido en las normas anteriores; el sistema de ascensos en el escalafón nacional de los docentes es desvertebrado y colocado a discreción de cada entidad territorial que administre la educación; y se congela de hecho en los próximos siete años, al establecer como límite para su financiación el 1% del crecimiento real del SGPT y colocarle tal cantidad de trabas que en la práctica hacen imposible incrementarla, desde la permanencia en cada grado hasta la homologación de los títulos obtenidos por los maestros en ejercicio, pasando por el aumento de un año en los grados diez al trece, la supresión de los tiempos dobles en zonas rurales y las exigencias de capacitación en el área específica de desempeño. Para remate, el régimen pastranista recibió facultades extraordinarias para que antes del 21 de junio del año 2002 expida un nuevo Estatuto Docente que se aplicará, no sólo a los que nombren a partir de la Ley 715 sino también a aquellos que por una u otra causa sean incorporados a las plantas provisionales en los próximos dos años. De otra parte, la Ley suprime los núcleos educativos y los cuerpos técnicos de supervisores; restringe la incorporación de los maestros territoriales que se encontraban vinculados temporalmente a 1^o de noviembre de 2001 sólo a aquellos que estaban por OPS, con lo que se quedan por fuera todos los que estaban vinculados al sistema por la modalidad de ONGs o Cooperativas, modalidad que se extendió

por parte de gobernadores y alcaldes para birlar las prohibiciones de contratación temporal; entroniza la inestabilidad laboral al establecer un período de transición de dos años para la constitución de las plantas de personal definitivas; y determina que los derechos prestacionales son sólo los reconocidos por ley, dejando por fuera los establecidos por ordenanzas departamentales o por acuerdos municipales. Las facultades por seis meses para que el gobierno de Pastrana expida un nuevo Estatuto Docente merecen mención especial. A pesar de que se habla de la creación de un grupo de trabajo para tal fin, con la participación de Fecode, este grupo no pasará de ser otro de los tantos escenarios de "concertación" a que nos tiene acostumbrados el régimen pastranista: unas reuniones en las cuales cada quien dice lo que quiere, pero al final de cuentas el gobierno decide, como en el más reciente caso del proyecto de ley que reforma el sistema pensional. Con seguridad la propuesta para el nuevo estatuto va a estar acompañada de un menor salario de salida que compense el mayor de entrada propuesto, para hacer "la curva plana"; requisitos de ingreso más drásticos que los actuales; supresión de algunos grados del escalafón; ampliación de tiempo para ascender de un grado a otro y refinamiento de los obstáculos para impedir los ascensos, como la permanencia en cada uno de los grados y la no homologación de títulos o tiempos dobles; incentivos que no tengan efectos salariales, a tono con la competitividad y productividad neoliberales y evaluación para permanecer, ascender y excluir a los maestros de la carrera docente. El remate de toda esta andanada, para que no quede duda alguna, es la abolición de la Ley 60 de 1993 y todas las disposiciones de la Ley General de Educación y del Estatuto Docente que tengan que ver, entre otras, con la estabilidad laboral, el régimen de traslados, el régimen de ascensos, el escalafón y las juntas de escalafón.

Epílogo

Después de todo lo anterior, es explicable y se encuentra la razón por la cual el gobierno reclamó ante los medios la aprobación de la Ley 715 como una gran victoria de toda su política neoliberal y la gran euforia, el entusiasmo y el cinismo del ministro Santos, quien alabó prolijamente a todos los ponentes de la Ley en el Congreso. De ellos dijo: "Este trabajo fue impecable y yo le doy una felicitación muy sincera a los ponentes, porque realmente demostraron una capacidad de trabajo y una vocación de sacrificio como pocas veces había visto yo en este Congreso". Que el gobierno alabe esta norma es natural. Pero que esas alabanzas a la mencionada Ley provengan de fuerzas y dirigentes que tienen asiento en la dirección nacional del magisterio, no deja de ser por lo menos patético y prueba fehacientemente el oportunismo que en la actualidad corroe las filas del movimiento sindical colombiano. En la declaración aprobada por escasa mayoría en la Junta Nacional de Fecode del 14 de diciembre se leen cosas como éstas: "No obstante, la Federación Colombiana de Educadores reconoce ante el país que el proyecto inicial presentado por el gobierno fue objeto de importantes modificaciones favorables que no se pueden desconocer, que desvirtuaron en algunos casos y atenuaron en otros la avalancha neoliberal que pretendía imponerse"; y que "El intercambio permanente con los ponentes Jaime Dussán, Víctor Renán Barco, Gustavo Petro, Rafael Amador, José Arlén Carvajal y Augusto García fue de mucha importancia para consolidar los avances señalados", una especie de afirmación gratuita para salvar las andanzas parlamentarias de Dussán, sin importarles que con ello terminan salvando al resto de ponentes. Mienten ostensiblemente al decir que "Si bien se hicieron unas modificaciones en el proceso de los ascensos en el escalafón, éste se preservó" para continuar ilusionados en que "Con la Ley surge un nuevo escenario y debemos prepararnos para luchar y concertar un verdadero estatuto de profesionalización que dignifique la profesión docente de cara al país" y terminar con el exordio de que "la lucha del magisterio y la comunidad educativa... debe,

además, trascender al espacio político participando y apoyando a los candidatos comprometidos con la educación y la salud públicas y con los derechos de los educadores y el pueblo colombiano", como, si en verdad, en la pasada coyuntura del trámite de la Ley en el Congreso, hubiera habido alguien verdaderamente comprometido con ésto y, por tanto, pudiera catalogarse como un defensor consecuente de los mismos. En contraposición a todos estos disparates en la caracterización de la recién aprobada Ley 715, propusimos en la mencionada Junta Nacional una declaración que entre otras cosas afirmaba que "El Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley recién aprobada que lo reglamenta hacen parte de toda la ofensiva del imperialismo norteamericano y el neoliberalismo contra la nación, el pueblo y los trabajadores y complementan todo el recorte de las plantas de personal ordenado por la Ley 617; las intervenciones a los quebrados entes territoriales a favor del capital financiero que estableció la Ley 550; y el endurecimiento de la legislación laboral y del régimen disciplinario aprobado en la última reforma a la Ley 200 de 1995". Por lo cual convocábamos "...al magisterio colombiano y a la comunidad educativa a condenar una vez más al gobierno de Pastrana, a desplegar desde ya la más decidida y prolongada resistencia contra la implementación de esta ley y a conquistar una reforma democrática de la educación pública, gratuita y obligatoria, sustentada en una adecuada financiación de la educación por parte del Estado y que impida su privatización y salvaguarde los derechos laborales de los maestros colombianos; a la vez que nos aprestamos para enfrentar la batalla por la defensa del Régimen Pensional Especial en el primer semestre del próximo año".

Notas

1. En la revista *Portafolio* del 10 de enero de 2002, se publicó una reseña del informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe, un grupo no gubernamental creado en 1996, a instancias del llamado Diálogo Interamericano. Entre las muchas recomendaciones en materia de reforma educativa para gobiernos y países, planteaba:

- a. Establecer estándares educacionales nacionales de contenido y desempeño en cada país y considerar el establecimiento de un sistema regional de estándares educacionales.
- b. Fortalecer los sistemas de evaluación en cada país e implementar mecanismos para medir el aprendizaje en matemática, lenguaje y ciencias naturales y sociales.
- c. Descentralizar la autoridad y responsabilidad sobre las escuelas.
- d. Reformar la formación y el perfeccionamiento de los docentes.
- e. Expandir y reasignar el gasto público en educación

2. Intervención de Juan Manuel Santos, ministro de Hacienda, ante la Plenaria de la Cámara en la madrugada del 14 de diciembre de 2001.
