

The background of the entire page is a dense, repeating pattern of stylized human faces. Each face is rendered in a high-contrast, graphic style using blue outlines and yellow and white stippled shading. The faces are arranged in a grid-like fashion, creating a textured, almost mosaic-like effect.

Jairo Estrada Álvarez

Viejos y nuevos
caminos hacia la
privatización de
la educación pública

POLÍTICA EDUCATIVA
y NEOLIBERALISMO

VIEJOS Y NUEVOS CAMINOS
HACIA LA PRIVATIZACIÓN
DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA
- BÁSICA Y MEDIA -
EN COLOMBIA

POLÍTICA EDUCATIVA Y
NEOLIBERALISMO

VIEJOS Y NUEVOS CAMINOS
HACIA LA PRIVATIZACIÓN
DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA
- BÁSICA Y MEDIA -
EN COLOMBIA

POLÍTICA EDUCATIVA Y
NEOLIBERALISMO

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

PROFESOR,
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

379.861

E82v Estrada Álvarez, Jairo Hernando, 1957-

Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública –básica y media– en Colombia: política educativa y neoliberalismo / Jairo Estrada Álvarez. --Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2002.
240 p.

ISBN 958-701-145-7

1. Política educativa - Colombia 2. Privatización de la educación pública -Colombia
3. Educación y estado - Colombia 4. Educación pública - Colombia I. Tít. II. Tít.: Política educativa y neoliberalismo

B.C. Universidad Nacional de Colombia-2002

**VIEJOS Y NUEVOS CAMINOS HACIA LA PRIVATIZACIÓN DE
LA EDUCACIÓN PÚBLICA -BÁSICA Y MEDIA- EN COLOMBIA**

POLÍTICA EDUCATIVA Y NEOLIBERALISMO

© JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

Profesor, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Universidad Nacional de Colombia

Correo electrónico: jhestraa@bacata.usc.unal.edu.co / jairoestrada@tutopia.com

ISBN: 958-701-145-7

Primera Edición, 2002

Primera reimpresión, agosto de 2002

Diseño Carátula: Camilo Umaña

Diagramación páginas interiores: Isabel Sandoval

Preparación editorial e impresión:

Universidad Nacional de Colombia

UNIBIBLOS

Correo electrónico: unibiblo@dnic.unal.edu.co

Bogotá D.C.

A Daniela, Cielo María y Mari
A la memoria de Techí

CONTENIDO

PRÓLOGO	13
---------------	----

INTRODUCCIÓN

CONFIGURACIONES DE POLÍTICA EDUCATIVA NEOLIBERAL

ESTUDIO PRELIMINAR

Dimensiones de análisis de la política educativa.	22
Consideraciones económicas y financieras de la política educativa.	24
Política educativa y privatización.	30
Política educativa y teorías económicas.	32
Política educativa, poderes públicos y régimen político.	38
Política educativa y derecho.	42

CAPÍTULO PRIMERO

TRAZOS GENERALES DE LA PRIVATIZACIÓN

EL FALLIDO INTENTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

"CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ"

Introducción	43
Elementos de diagnóstico estatal.	45
Lineamientos de política neoliberal.	45
La responsabilidad estatal.	49
Lo público y lo privado.	50
Los "actores".	53
La financiación.	54
Política educativa y flexibilización laboral.	57

CAPÍTULO SEGUNDO

TRANSFORMACIONES DE HECHO Y EN DERECHO

LOS PLANES DE RACIONALIZACIÓN EDUCATIVA, EL NUEVO SISTEMA ESCOLAR Y EL PLAN DE REORGANIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO

Introducción.	67
El plan de racionalización del sector educativo (1999).69
El Nuevo Sistema Escolar (2000).72
El Plan de Reorganización del Sector Educativo (2001).	77

CAPÍTULO TERCERO

UN NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL PARA EL "AJUSTE FISCAL" Y LA PRIVATIZACIÓN

EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001

Introducción.	83
El régimen de transferencias anterior al Acto Legislativo 01 de 2001.	84
El Situado fiscal.	85
Las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación.87
El proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000.	93
Los cambios en el régimen de presupuesto..	93
Los cambios en el régimen de distribución de recursos y de las competencias.	97
El trámite en el Congreso de la República.	102
Las modificaciones del Senado.103
Los cambios en la Cámara de Representantes..106
Efectos de la (contra) reforma sobre el monto de los recursos.	110
El Acto Legislativo 01 de 2001: financiación de la demanda y privatización.	113
Reforma constitucional y política macroeconómica.	116
Reforma constitucional y condiciones para la prefiguración de un mercado educativo.118
Reforma constitucional y costos educativos.	120

Reforma constitucional y tendencias de reforma legal.	122
Límites de una política de financiación de la demanda.	126

CAPÍTULO CUARTO

VIEJOS Y NUEVOS CAMINOS HACIA LA PRIVATIZACIÓN LA LEY 715 DE 2001

Reflexiones generales.	131
Impacto de la Ley 715 de 2001.	137
Redefinición de la función del Estado.	137
Descentralización autoritaria.	139
Institución educativa y lógica empresarial.	142
Mercado y distribución de recursos.	143
Competencia y "libre elección".	148
Política macroeconómica y "sostenibilidad" del sistema.	149
Efectos sobre el magisterio.. . . .	150
Sobre el régimen de transición.	158
 CONSIDERACIONES FINALES.	 163
 BIBLIOGRAFÍA.	 171

ANEXOS

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001.	181
LEY 715 DE 2001.	185

PRÓLOGO A LA PRIMERA REIMPRESIÓN

La amplia aceptación que ha tenido el libro en su poco tiempo de circulación ha obligado a una primera reimpression. Entre tanto, dos son los aspectos nuevos por considerar para una mejor comprensión de las tendencias de la política educativa: la elección de un nuevo Presidente de la República y los desarrollos de la Ley 715 de 2001. En estos últimos, unos son de carácter reglamentario; otros, de acuerdo con las facultades extraordinarias concedidas al Presidente para la expedición de un nuevo régimen de carrera docente y administrativa.

Estos nuevos aspectos reafirman algunas de las tesis fuertes de este libro. Primera: Los nuevos diseños institucionales de la política educativa, inspirados en las formulaciones teóricas del llamado pensamiento único (neoliberal-neoinstitucional) e incorporados en la agenda de los organismos de regulación supranacional (FMI, Banco Mundial), han contribuido de manera esencial a la configuración de un nuevo marco regulatorio que propicia la organización de la educación pública estatal en la forma de mercado, promueve en un futuro inmediato la competencia por los recursos entre las instituciones públicas y entre éstas y las instituciones privadas, estimula la privatización, y sienta las bases para una redefinición de la responsabilidad del Estado con fundamento en una previsible creciente cofinanciación de los entes territoriales y de los padres de familia. Al final se espera cerrar el ciclo de la educación como derecho a la educación como mercancía, como otro producto de consumo.

Segunda: En la base de la política educativa actual se encuentra necesariamente la flexibilización laboral del magisterio; por razones políticas y por razones económicas y financieras. En el magisterio se encuentra uno de los últimos bastiones de las formas sindicales de organización de los trabajadores, que en los últimos años –con altibajos, de manera desigual y diferenciada– ha ocupado un lugar de la mayor significación tanto en la resistencia contra las políticas neoliberales, como en la gestación y consolidación de nuevas formas de organización de la comunidad educativa. En la flexibilización del magisterio se encuentra la posibilidad de generar

una reestructuración del costo educativo de tal forma que, al reducir el componente docente, se "liberan" recursos para financiar la "calidad educativa" y se contribuye a validar la tesis según la cual, la cuestión de la financiación de la educación no es un problema del monto de los recursos, sino de su mala gestión y distribución.

La "revolución educativa" del presidente Uribe Vélez apunta justamente a profundizar la visión mercantil de la educación y la flexibilización del magisterio. Para ello cuenta ya con el marco jurídico e institucional adecuado, legado por la administración Pastrana, al cual se le agregará la consolidación de una visión más burocrático-autoritaria del Estado, acompañada de políticas corporativas, con las que se buscará dar legitimidad al conjunto de la política. Para el propósito de aumentar la cobertura educativa en 1.500.000 cupos (sobre el cual descansa, al parecer, el eje de la política educativa), se dispone de los instrumentos dejados por la Ley 715: la asignación basada en la demanda ("se pagará por estudiante atendido") y la posibilidad de contratación con instituciones educativas "no estatales". La idea de vincular "toda la oferta educativa" y los llamados sistemas atípicos indica que se asistirá a un debilitamiento de la oferta pública estatal, al tiempo que florecerá la educación contratada mediante el sistema de cupos "con instituciones religiosas, cooperativas, asociativas y colegios privados". En igual sentido, se promoverá la contratación con "colegios de profesores" y el contratismo sindical, esto es, la contratación de la "prestación del servicio educativo" con organizaciones sindicales (probablemente municipales). También está prevista la ampliación de la experiencia del Nuevo Sistema Escolar, con "escuelas dirigidas por padres de familia y otros estamentos comunitarios".

Lo que en el pasado reciente eran situaciones excepcionales dentro de la estrategia de privatización de la educación pública, se convertirá ahora en la regla. Lo nuevo es que ese entendimiento de la política educativa es parte integral del proyecto de "Estado comunitario" de Uribe Vélez, el cual representa la intención de una conjunción perfecta entre un proyecto autoritario de sociedad y una base social por construir, mediante la focalización del gasto en los más pobres y la "democratización" de la asignación de los recursos de presupuesto, con nuevos agentes mediadores y

agenciadores de la política neoliberal, dentro de los cuales se cuenta también "el tránsito del sindicalismo reivindicacionista al sindicalismo participativo".

De otra parte, el 19 de junio de 2002 se expidió normativa en desarrollo de lo mandado por la Ley 715 de 2001: el decreto 1278, por el cual se estableció el nuevo "Estatuto de la profesionalización docente" y el decreto 1283, con el cual se "organiza un Sistema de inspección y vigilancia para la educación preescolar básica y media". Con estas dos normas se produjo otro cierre del nuevo marco jurídico-institucional del régimen docente, y de paso quedaron despejadas las dudas de quienes ingenuamente, aun en el seno del magisterio, consideraban que eran posibles salidas institucionales concertadas en los desarrollos de la Ley 715 de 2001. Con la normativa mencionada se le ha asestado al magisterio el más fuerte golpe de la historia de las últimas décadas. Se sentaron de manera definitiva las bases, no sólo para una flexibilización laboral "de acuerdo con la ley", sino para una desprofesionalización de la carrera docente. La evaluación-despido contenida en el nuevo estatuto, se acompaña de la posibilidad de que la labor docente sea desarrollada también por profesionales con título diferente al de licenciados en educación.

Muy en el fondo de la fase actual de la política neoliberal se encuentra la intención del espectáculo: la necesidad de producir resultados inmediatos y de impacto social. Aumento en la cobertura, mejoramiento de la "calidad", recomposición de la estructura ocupacional del magisterio, incluido el cambio generacional forzado. Al mismo tiempo, sin embargo, se asiste al debilitamiento estratégico –con amenaza de extinción– de un haber social de la mayor trascendencia: la educación pública estatal. Ese cuadro gris, desde luego, tiene su contrapartida: se encuentra en la posibilidad del movimiento de resistencia y de lucha en favor de la educación pública, que debe generar la implantación de las políticas neoliberales.

El autor

PRÓLOGO

Este libro recoge las reflexiones que he venido elaborando desde algunos años sobre la política del Estado frente a la educación pública (básica y media). Por diversas razones he tenido la fortuna de seguir muy de cerca el desarrollo de la política educativa de la administración Pastrana y de estar -en cierta medida- involucrado en el debate intelectual y político que se ha desatado durante este cuatrienio, en especial con motivo del proceso de reforma constitucional que culminó en la redefinición del régimen de transferencias, con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001. Buena parte de las ideas aquí expuestas han sido compartidas en diversos escenarios académicos y del movimiento social y sindical. En particular, he tenido la oportunidad de presentarlas a sectores del magisterio colombiano en diversas regiones del país.

Precisamente en una de esas tantas reuniones de trabajo, en Barranquilla, surgió la idea de hacer una publicación que recopilara algunos trabajos que ya había realizado sobre la política educativa e incorporara nuevas consideraciones, en atención a los nuevos desarrollos de la política de la administración Pastrana, particularmente con la expedición de la Ley 715 de 2001. En la materialización de esa idea se manifestó el conflicto entre la necesaria rigurosidad académica que conlleva la publicación de un libro y las demandas del momento, en el sentido de contribuir -desde una perspectiva de análisis comprometida con las luchas sociales y populares- a la comprensión de unos diseños de política, aparentemente técnicos en naturaleza, y con un previsible impacto, muy profundo, sobre el futuro de la educación pública en Colombia. Tal conflicto, considero, no fue plenamente resuelto. Probablemente queden deudas en uno y otro sentido. Empero, lo cierto es que el libro está a disposición de los interesados en el examen de la política educativa del Estado, de sus evidentes orientaciones neoliberales y neoinstitucionalistas y, desde luego, de la comunidad educativa y del magisterio en especial. Lo que espero es que el trabajo se constituya en una contribución a la comprensión de la política estatal para el sector educativo y pueda generar inquietudes para la construcción de una visión crítica por parte del movimiento social y popular.

Si algo caracteriza al libro es su toma de partido por la educación pública y por la necesidad de su existencia, independientemente de los problemas que puedan haber generado sus configuraciones en el pasado. Es por demás evidente, que a lo largo de toda su historia, el Estado colombiano y las clases dominantes han sido incapaces de garantizar la educación de las clases subalternas y de sus hijos. Por esa razón, la crítica a la síntesis neoliberal-neoinstitucional no debe ser concebida como la defensa nostálgica de un proyecto estatal (capitalista) de educación pública, en todo caso inacabado y cuestionado de manera permanente; pero sí debe ser comprendida como un intento de debate y de confrontación con las ideas y las políticas neoliberales, que han pretendido y pretenden organizar toda relación social conforme con las reglas del mercado y, por esa vía, diseñar y estructurar un proyecto de aniquilamiento gradual y sistemático de la educación pública, tendiente a su privatización.

Luchas obreras y populares a lo largo de décadas enteras en favor de la materialización de los derechos sociales, respuestas estatales a esas luchas, propósitos de legitimación del orden de dominación y explotación imperantes, condujeron a que de manera compleja y contradictoria se constituyeran y consolidaran campos de la vida social y de lo público, que pese a estar inmersos en la dinámica capitalista y, por tanto, representar otra forma del conflicto social y de clases, no se encontraban plenamente, y en forma directa, subsumidos en la lógica mercantil que tiende a imponer incesantemente la organización capitalista de la sociedad. La educación pública es precisamente uno de ellos. Al tiempo que deviene en factor esencial de cualquier proyecto genuinamente capitalista de poder y de dominación, puede constituirse en germen y potencia de espacios de autonomía, en contrahegemonía, en contrapoder. Justamente por esa razón, el debate en torno a la privatización de la educación pública trasciende consideraciones deterministas -en apariencia de lo económico y lo financiero y de la gestión- para colocarse en un terreno esencialmente político y de relaciones de poder y de dominación.

Más allá de la bolsa educativa -que hoy se acerca en Colombia a los 7 billones pesos-, mas allá del llamado uso eficiente de esos recursos públicos y del impacto social que con ello se pueda lograr, lo que está en juego

es la avanzada del proyecto político neoliberal en un doble sentido: Primero, en cuanto pretensión de sujetar la educación pública a la racionalidad económica capitalista y su lógica mercantil. Segundo, en cuanto pretensión de disciplinamiento político y sociocultural de la sociedad (sobre todo de los niños, niñas y jóvenes) en función de ideologías y valores meritocráticos (egoísmo, individualismo, competencia, productivismo, etcétera). Los proyectos de privatización de la educación pública también deben ser comprendidos como proyectos para la configuración y consolidación de nuevas formas de poder y de dominación.

El libro pretende llamar justamente la atención sobre el terreno al que los tecnócratas neoliberales han llevado la discusión en torno a la educación pública: el económico y financiero. De esa forma, el debate ha sido dotado con atributos eminentemente técnicos, limitado a la optimización de los criterios y las reglas de asignación y de distribución de recursos, y aparece desprovisto de sus intenciones políticas. Es urgente sacarlo de ese terreno. La dimensión política y de poder de las transformaciones neoliberales en el sector educativo público tiene que ser develada, también en oposición a quienes desde posturas sobre la racionalidad técnica en las disciplinas sociales, aprecian equivocadamente el ejercicio de la crítica como expresión de una inconveniente "politización" o "ideologización" del debate. El libro asume en parte ese propósito: pretende ilustrar, con base en la implantación de la política educativa de la administración Pastrana, que, tras las predominantes consideraciones económicas y financieras, se han puesto en marcha variados mecanismos para organizar la educación pública conforme con las reglas del mercado y privatizarla. Aún está por estudiarse, cómo se articulan en el sector educativo público los propósitos de organización mercantil de la educación con el proyecto político y sociocultural neoliberal para la educación.

El libro consta de una reflexión introductoria y de cuatro capítulos. En la introducción se muestran algunas configuraciones de la política educativa neoliberal actual. Con ella se busca acercar al lector a una caracterización de los aspectos más relevantes de la política educativa de la administración Pastrana. Los cuatro capítulos del libro, aunque son presentados y desarrollados como momentos de la política educativa, en realidad tienen

el propósito de mostrar su carácter de proceso, considerando sobre todo las "tendencias de hecho" de la política y sus formas jurídicas. En estas últimas se ha hecho énfasis, dado que la configuración específica de la política educativa ha estado estrechamente ligada a una producción de normatividad, en el sentido positivo del derecho.

En el capítulo primero se muestran los trazos generales de la política neoliberal, con fundamento en la experiencia del Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para construir la paz". Pese a que la Ley 508 de 1999 no pudo aplicarse, dada su inconstitucionalidad, allí estaban consignados unos propósitos de política, con los que el gobierno de Pastrana, mediante el uso de otros instrumentos, prosiguió la implantación de su proyecto neoliberal para la educación. Tales instrumentos son estudiados en el capítulo segundo. Se trata de los planes de racionalización educativa, del "Nuevo Sistema Escolar" y del "Plan de Reorganización del Sector Educativo". Con ellos, la administración Pastrana abrió un camino más en dirección a fomentar transformaciones de mayor significación, que se emprendieron durante este cuatrienio. Me refiero en primer lugar a la reforma constitucional del régimen de transferencias y a los desarrollos legales, recientes, de dicha reforma: El Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001.

El primero, objeto de estudio del tercer capítulo, tuvo en su momento una difusión de verdadero alcance nacional, fue objeto de apasionadas controversias, importantes movilizaciones sociales y verdaderos enfrentamientos contra el gobierno de Pastrana. Al fin y al cabo, se estaba en presencia del conflicto en torno a una de las "joyas de la corona" del neoliberalismo y de las políticas de ajuste fiscal "concertadas" con el Fondo Monetario Internacional. El desenlace de ese conflicto es conocido: El Gobierno impuso su proyecto, con algunas modificaciones, y logró constitucionalizar un concepto de financiación basado en la demanda que despejó el terreno para desarrollar criterios mercantiles, como regla de organización de la educación pública.

Las nuevas reglas de la asignación y de la distribución de los recursos, desarrolladas en la Ley 715 de 2001, son examinadas en el cuarto capítulo del libro. De su estudio, se ha podido inferir que la orientación estratégica de la política educativa neoliberal va en el mismo camino que señala la

teoría: hacia la organización mercantil de la educación pública y a su privatización; con innegables y preocupantes impactos sociales, culturales y políticos, todavía no suficientemente apreciados en toda su dimensión, entre otras cosas, por cuanto asistimos al despliegue de dispositivos demagógicos por parte del Gobierno, con los que se quiere hacer creer que estaríamos ad portas de una suerte de "revolución educativa", cuya fórmula es: Masificación de la cobertura y aumento de la calidad.

En las consideraciones finales, se intentan mostrar algunas tendencias previsibles que pueden resultar de la aplicación de la Ley 715 de 2001. Así mismo, se señala algunos eventuales escenarios de conflicto.

La elaboración de un libro es una expresión cabal del carácter social del trabajo. No se trata de una "robinsonada". Por ello, quiero agradecer a quienes me animaron en su concreción y contribuyeron desde el punto de vista intelectual y político: en particular a Gloria Inés Ramírez, presidenta de la Fecode, así como al sinnúmero de maestros con quienes debatí mis planteamientos, a los Maestros Unitarios, a los amigos de Puya, a Pedro y Magnolia, sus coordinadores, a la gente caribeña, en especial a Gil y a Ismael, quienes incorporaron una fuerte dosis de estímulo y entusiasmo durante mis estancias en Barranquilla y Cartagena. También agradezco a mis amigos Mario Aguilera e Iván David Ortiz, de quienes recibí valiosas opiniones para la estructuración definitiva del libro; igualmente a mi asistente Leydy Hernández por el acopio y la presentación de la información. En la parte editorial, mis agradecimientos van para Ricardo Rodríguez, quien hizo posible que el libro pueda ser mejor leído, para el equipo de Unibiblos y sobre todo para Luis Eduardo Vásquez, su excelente director, a quien se le abonan el empeño y la preocupación por conjugar el esfuerzo intelectual del autor con el sentido estético del trabajo editorial. Finalmente, quiero agradecer a mi compañera, Cielo María, por su apoyo permanente e incondicional, fundamental en empresas como la que hoy comparto y pongo a disposición con la publicación de este libro.

Jairo Estrada Álvarez

INTRODUCCIÓN

CONFIGURACIONES DE POLÍTICA
EDUCATIVA NEOLIBERAL

ESTUDIO PRELIMINAR

"Ciertamente no hay nada acerca de la educación que deba llevar a la duda de que el mercado puede proveerla. Como cualquier otro producto o servicio, la educación es una combinación de tierra, trabajo y bienes de capital dirigidos a un objetivo particular: instrucción en asuntos académicos y temas relacionados demandados por una clase de consumidores, principalmente padres".

Sheldon Richman

Durante la administración Pastrana se ha emprendido una de las más profundas transformaciones de la educación pública (básica y media) en la historia reciente del país: Se han dado los pasos -probablemente más importantes- para su privatización y su organización de acuerdo con la lógica del mercado.

Desde luego que los puntos de llegada de la política neoliberal para el sector educativo no se encuentran aún completamente delineados. Justamente en ello radica la dificultad para vislumbrar los alcances de las reformas emprendidas en el Gobierno de Pastrana. El carácter -en apariencia- marcadamente técnico de tales reformas, centrado en buena medida alrededor del debate sobre la situación de las finanzas públicas y la eficiencia del gasto público, se ha constituido en un velo que pareciera invisibilizar los propósitos políticos de mediano y largo plazo del proyecto neoliberal frente a la educación pública.

Al respecto no debe quedar la menor duda: las transformaciones propias de la fase neoliberal de la reestructuración capitalista, contienen (y demandan) una creciente sujeción de todos los campos de la vida social a las lógicas mercantiles, particularmente de aquellos que, en razón de luchas sociales o de propósitos legitimadores y de construcción de lealtades en torno al Estado, se habían configurado, incluso, con una cierta autonomía y habían contribuido a generar toda suerte de resistencias y opciones alternativas -políticas y culturales- frente a la forma mercantil. La educación pública es uno de ellos.

DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Las transformaciones neoliberales en materia educativa -en su sentido más abstracto-deben ser apreciadas en una doble dimensión: De un lado, se trata de organizar la educación pública de acuerdo con las reglas del cálculo económico. La educación debe ser medida como cualquier otra mercancía: por su valor y por su valor de uso. Por ello, la cuestión del costeo y de la financiación; de la cobertura y de la calidad; de la eficiencia, ocupan un lugar central en las consideraciones actuales de política educativa. De otro lado, se trata de orientar la educación pública en función de un proyecto de disciplinamiento social, en cuya base se encuentra una "cultura" y una pedagogía del (y para el) mercado, de exaltación del rendimiento individual, el productivismo y la competencia.

De manera más concreta, las transformaciones neoliberales en materia educativa deben ser consideradas como un componente esencial del propósito de subordinación de la educación pública a los movimientos de la economía y a las "señales" del mercado. Dada la naturaleza totalitaria y fundamentalista del proyecto neoliberal, lo que se esperaría sería un sistema de educación pública que estuviera en capacidad de adecuarse flexiblemente -de manera continua y permanente- a las demandas del sistema económico y a sus principios de organización. Desde la perspectiva de la globalización capitalista, el sistema de educación pública debería responder las demandas del proceso de consolidación de una nueva división internacional del trabajo. Si la globalización requiere de manera imperativa, por ejemplo, competitividad por costos laborales, en razón del atraso tecnológico, lo que el sistema educativo debería arrojar sería mano de obra barata, que atendiera unos parámetros "globales" mínimos.

Las transformaciones neoliberales en el sector educativo deben ser examinadas en un contexto de consolidación de la hegemonía imperial, que desde nuevas configuraciones oligárquicas del gobierno mundial impone y reproduce -aun en los ámbitos nacional-estatales y locales-"modelos" homogenizadores de política educativa a la usanza neoliberal, a través de organismos de regulación supranacional como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, en ocasiones bajo el manto de la financiación multilateral; en otras, de los

programas de ajuste económico. En el caso de la educación, son de amplio conocimiento las preocupaciones de estas agencias, que se han constituido en verdaderos manifiestos en favor de la privatización y de la organización mercantil de la educación¹.

Las reformas neoliberales en el sector educativo deben ser observadas, igualmente, como integrantes del proceso de reforma del Estado y de las nuevas configuraciones de la economía pública. Con el proyecto neoliberal se ha asistido a un proceso de redefinición del papel y de las funciones del Estado, el cual se ha acompañado de una reformulación de las políticas de financiación estatal, de asignación y distribución, y de aplicación de los recursos públicos. En la raíz de tales transformaciones se encuentra un propósito de dirección autoritaria de la sociedad hacia el mercado y un proyecto de redistribución regresiva del ingreso, que castiga los fondos sociales de consumo, al tiempo que favorece aquellos de la acumulación capitalista privada, en particular del acopio y la especulación financiera. Dada la estructura actual de la tributación, es evidente que la mayoría de la sociedad sostiene hoy al Estado con tributos indirectos. También lo es que, en contraposición a la creciente socialización del financiamiento, se aprecia una tendencia a la privatización de ciertas funciones del Estado, sus funciones frente a la educación pública incluidas, y que tal tendencia comprende también la disputa por la gestión de los dineros públicos y por su incorporación a los circuitos económicos, en especial aquellos del capital financiero.

De otro lado, las transformaciones neoliberales en materia educativa se inscriben en los debates políticos y económicos sobre los alcances de los procesos de descentralización, las dimensiones y las configuraciones de la autonomía local y el mismo lugar de la escuela en la sociedad. Precisamente tras los anuncios de mayor democracia local, se ha abierto paso un concepto de descentralización autoritaria que hace difusa la responsabilidad del Estado (en tanto gobierno central), al tiempo que transfiere a los gobiernos locales, más responsabilidades con menos recursos y proyecta la noción de autonomía hasta el escenario escolar, en la forma de autonomía financiera.

¹ Véase por ejemplo: Worldbank (1995), *Priorities and Strategies for Education*, Washington, D.C. / Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad (1998), *Programa de reforma educativa para América Latina*, Preal, Santiago.

Las reformas neoliberales en el sector educativo dan cuenta, además, de las configuraciones específicas e inmediatas de la conflictividad social y de clases propias de la sociedad capitalista, y se manifiestan como conflicto de intereses entre el Estado y la organización gremial de los maestros. En realidad, aunque está en juego la política neoliberal sectorial (para el sector educativo), incluida la pretensión de organizar la relación laboral sobre presupuestos flexibles, el nivel de conflicto sobrepasa tal dimensión, para situarse en el terreno de la confrontación del Estado con formas de resistencia social organizada, que pueden cumplir una función aglutinadora y encauzarse contra la "política general", y deben -por tanto- ser derrotadas, no sólo para el "bien" de la política estatal sectorial, sino como forma de aleccionamiento y de disciplinamiento de quienes de forma valerosa y heroica confrontan el sistema y sus políticas. De ahí que el ejercicio de la política neoliberal se acompañe de la permanente convocatoria a la medición de fuerzas.

Como se puede apreciar, un acercamiento a la política educativa de la administración Pastrana además de exigir un campo de estudio bastante amplio, resulta ser una tarea por demás compleja. Por esa razón, debo advertir al lector, que el libro que aquí se introduce tiene básicamente el propósito de ilustrar el proceso de diseño y de traducción normativa -en el sentido positivo del derecho- de algunos aspectos de la política educativa del último cuatrenio, considerando desde luego un contexto de reestructuración capitalista y de reforma del Estado. Dado el carácter apenas reciente de algunos cambios normativos, el libro no tiene la pretensión de evaluar la política o de elaborar un balance en el sentido de la contrastación empírica de propósitos, con resultados de política. De ahí que el debate al neoliberalismo se desenvuelva -en buena medida- en el terreno argumentativo; en algunos casos, cuando el objeto de estudio lo permite, con alguna sustentación empírica.

CONSIDERACIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

En la definición de los principales lineamientos de la política educativa del gobierno de Pastrana, las consideraciones culturales y pedagógicas han quedado relegadas en buena medida a un segundo plano, dada la priori-

dad que se le ha dado a los aspectos económicos y financieros. El debate que se ha desplegado en torno a los problemas de la calidad de la educación, en especial en relación con la cuestión de las competencias básicas, también ha estado preso de las determinaciones económicas y financieras, y por un concepto de calidad propio de cualquier forma mercantil.

La reducción de la política educativa al predominio de los aspectos económicos y financieros posee varias formas de manifestación:

En primer lugar, en la redefinición del monto de recursos dispuestos por el Estado para financiar el gasto educativo. La consideración esencial para tal redefinición consistió en subsumir la política de asignación de recursos a los propósitos de la política macroeconómica, en particular a las metas "concertadas" por el gobierno de Pastrana con el Fondo Monetario Internacional en el marco del ajuste fiscal. En ese sentido, la política educativa se encauzó al quiebre de las "rigideces presupuestales" impuestas por la Constitución de 1991. Los resultados esperados saltan a la vista: Congelación de recursos de presupuesto para transferencias en educación y reducción de la participación de esas transferencias como proporción de los ingresos corrientes de la Nación (frente a una previsible mayor dinámica de crecimiento de éstos). Y como consecuencia de ello: Deterioro de las condiciones de materialización del derecho a la educación para los niños, niñas y jóvenes, consagrado constitucionalmente; o atención aún más precaria que la actual, dado el proyectado nuevo ciclo de masificación, acompañado de la disposición de menos recursos (totales y unitarios).

La pregunta por el monto de los recursos para financiar la educación, debe ser respondida en consonancia con el examen del presupuesto público en general. La afectación de recursos para la educación genera en la práctica cambios en la estructura del presupuesto y "liberación" de recursos (o ahorros fiscales) que pueden ser destinados a otros menesteres. Dadas las condiciones del país, no es de ninguna manera exagerado aseverar que los recortes generados por las políticas de ajuste fiscal, representan una contribución al pago del servicio de la deuda o a la financiación de la guerra contrainsurgente. En la base de la definición del monto de los recursos a transferir a los entes territoriales (para educación), se encuentra por tanto un proyecto de redistribución regresiva del ingreso y un salto mortal del "derecho a la educación" hacia la "prestación del servicio educativo". En ese salto mortal la defi-

nición de criterios de asignación conforme a las reglas del mercado, adquiere la mayor significación.

En segundo lugar, en la reformulación del régimen de competencias de la Nación y los entes territoriales. Tras el velo de la mayor autonomía local (distrital, departamental y municipal), especialmente en la administración directa de los recursos (financieros y docentes), se ha asistido a la configuración de un régimen de competencias que garantiza la regulación autoritaria del sector educativo por parte del gobierno central, encauza -estratégicamente- la actividad educativa hacia su organización mercantil y convierte a los gobiernos locales en agentes gestores de la política educativa, en su actual diseño neoliberal. El nuevo régimen de competencias también se encuentra subsumido a las políticas de ajuste fiscal e impone, tendencialmente, la generación de recursos propios mediante esfuerzos fiscales del orden territorial, en tanto transfiere más competencias a los entes territoriales con menos recursos. En la base de la definición del nuevo régimen de competencias está el carácter ahora difuso de la responsabilidad estatal frente al "derecho a la educación" y la idea de que tal responsabilidad termina con la asignación y la disposición de los recursos, lo cual resulta por demás congruente con la noción de "servicio educativo". La redefinición de la responsabilidad estatal se concreta en la tendencia fuerte hacia la "municipalización", como uno de los principales rasgos de la política educativa durante la administración Pastrana².

La cuestión del régimen de competencias y la tendencia a la "municipalización" deben ser contempladas en el contexto más amplio del rediseño del régimen neoliberal de la descentralización. El fracaso de la configuración inicial de dicho régimen, que estuvo concebido como componente de estrategias de racionalización y ajuste fiscal y de atomización de luchas sociales³, y es explicado en buena medida por los rasgos clientelistas y corruptos del régimen político, ha impuesto una mayor atención en los efectos de las políticas de descentralización sobre la política

2 La "municipalización" entendida, por su parte, como la antesala de la organización del sector educativo de acuerdo con la lógica del mercado.

3 Desde la administración de Turbay Ayala, con la presentación del Informe Wiesner-Bird se venía insistiendo en estrategias de descentralización con un notorio enfoque neoliberal. Un examen pormenorizado y riguroso de esas estrategias se encuentra en Darío I. Restrepo Botero, "El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora", en: Gabriel Misas Arango, (editor) (2001), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, pp. 427-479.

macroeconómica general; en particular, en relación con la necesaria simultaneidad de la descentralización de los ingresos y las responsabilidades del gasto⁴. El techo constitucional impuesto a las transferencias y la nueva definición de competencias y de responsabilidades, incluidas las múltiples restricciones legales al crecimiento de los costos por encima de los parámetros establecidos, se encuentran en estrecha relación con la política de ajuste fiscal del orden territorial y los proyectos de reforma tributaria y de nuevo ordenamiento territorial, que han sido presentados al Congreso en legislaturas pasadas y discutidos en diversos foros y escenarios (sin que todavía cuenten con una definición definitiva)⁵. También en este punto se asiste a un proyecto de redistribución regresiva del ingreso. La congelación y aún la reducción de los recursos transferidos a los entes territoriales, al tiempo que produce "ahorros" al gobierno central y por esa vía le permiten liberar recursos para otros propósitos ya señalados, obliga a los entes territoriales a generar más recursos para atender las necesidades de gasto e impone inevitablemente más tributos a los ciudadanos.

En tercer lugar, en la formulación de un concepto de institución escolar, en el que la pregunta por la gestión de los recursos subsume las consideraciones culturales y pedagógicas de un proyecto educativo. En el enfoque neoliberal, la noción de descentralización ha buscado ser llevada hasta la institución escolar. El argumento principal ha consistido en que de esa forma se avanzaría en una mayor autonomía y, sobre todo, en una participación tanto de la comunidad educativa como de los ciudadanos y sus comunidades organizadas en el diseño de los destinos de la educación pública. Tal autonomía y participación son, en sentido estricto, más bien caricaturescas. Las directrices esenciales de la política educativa -en toda su extensión- son diseñadas centralmente. Las definiciones de tipologías escolares, las determinaciones de costos (por ejemplo, las asignaciones por estudiantes), el establecimiento de parámetros y de relaciones técnicas son definidas todas centralmente. El campo autónomo de decisión en torno a un proyecto educativo y las posibilidades reales de participación en la construcción de ese proyecto educativo quedan

4 Ver: Banco Mundial (2000), *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, cap. 5, "La descentralización de poderes, una nueva dimensión del Estado", Washington, D.C., pp. 107-124.

5 La concreción de la relación ajuste fiscal-política educativa se encuentra en los convenios de desempeño, los planes de racionalización educativa y el plan de reorganización del sector educativo que serán examinados en el segundo capítulo del libro.

reducidas a la gerencia de los recursos, una vez descontados los costos docentes, como se puede colegir del esquema de los Fondos de Servicios Educativos creado por la nueva legislación.

El concepto de autonomía, que en verdad se encuentra reforzado por las nuevas tendencias de política educativa, se refiere a la autonomía financiera. Se trata de una vieja aspiración que encontró sus primeras concreciones en el concepto de "nuevo colegio", incorporado en el fallido intento del Plan de Desarrollo, reformulado después en el proyecto de Nuevo Sistema Escolar, en la forma de "colegio completo", y reaparece ahora -todavía tímidamente en el diseño- con los Fondos de Servicios Educativos. En su configuración actual, éstos dan cuenta precisamente de la intención de preparar el escenario para la futura administración directa de los recursos económicos y financieros, y de personal docente y administrativo, así como de sensibilizar a las comunidades educativas y a los ciudadanos en el sentido de que el mejoramiento de las condiciones de la institución escolar requieren la creciente vinculación de recursos propios y ser, por tanto cofinanciada, lo cual se traducirá de manera inevitable en el aumento de las tarifas educativas. La relación de subordinación Estado-ente territorial, se reproduce en este nivel como relación ente territorial-institución escolar. La responsabilidad por la cobertura y la calidad educativas quedan en manos de esta última, pues el ente territorial (departamento o municipio certificado) limita sus responsabilidades respecto de la institución escolar a la asignación de recursos en función de la demanda. Esta, por su parte, aparece determinada por la institución escolar, cuyo destino está fraguado de acuerdo con las variaciones de esta variable de mercado. En la base del sistema educativo -la institución escolar- se han puesto en marcha variados mecanismos que estimulan la organización mercantil de la educación pública y propician la tendencia de su privatización. También aquí se activan los dispositivos de la redistribución regresiva del ingreso, propios de las políticas fiscales del ajuste: ¡Lo que no alcance a ser financiado por el Estado, que lo asuman los padres de familia!

En cuarto lugar, en el rediseño de las relaciones laborales del sector educativo, con fundamento en una marcada tendencia a la flexibilización. En los ejes de la política educativa de la administración Pastrana se encuentra la idea de que los problemas de financiación del sector educativo se explicarían en buena medida por el aumento de los costos docentes. Tal aumento habría absorbido los esfuerzos del Estado, expresados en la ma-

yor disposición de recursos para educación durante la década de los noventa, sin que ello se tradujera en un incremento proporcional de la cobertura y en un mejoramiento de la calidad. Con base en la tesis que subyace a las consideraciones económicas y financieras de la política educativa: "los recursos dispuestos por el Estado son suficientes, sólo que están mal administrados", se ha emprendido una verdadera transformación de las relaciones laborales del sector educativo en cuyo centro está la reducción de los costos docentes y el empobrecimiento de los maestros. El mayor gasto educativo del Estado en la década pasada, medido como proporción del Producto Interno Bruto, apenas recuperó el rezago colombiano de los años ochenta (de 2.2% a 4.5%), para colocarlo en un nivel más bien modesto si se contemplan parámetros internacionales. La relación técnica alumno-maestro (24 a 1 aproximadamente), que ha servido para argumentar la política de reducción de costos, se encuentra dentro de los estándares latinoamericanos (con excepción de países más pobres, en donde es mayor). El propósito de la política neoliberal es claro: Con los mismos recursos, se puede aumentar la cobertura y mejorar la calidad, si se modifican al alza los parámetros técnicos y se reestructura el costo educativo. La reducción del costo docente, como porcentaje de participación dentro del costo educativo total, permitiría generar "ahorros" o "liberar" recursos, que podrían ser destinados para aumentar la calidad educativa.

Un enfoque de esas características resulta por lo demás perverso, pues excluye de las consideraciones de calidad al maestro mismo. Y reproduce, a la usanza fabril capitalista, la idea de estrategias neoliberales de que la estabilidad de la organización económica, se encontraría en la desestabilización y en la precariedad de la fuerza laboral. El disciplinamiento social que imponen esas condiciones se constituiría en un imperativo de rendimiento y de disposición para aumentar la productividad del trabajo. En el caso del magisterio, produciría además importantes dividendos políticos, pues se quebraría un poder sindical y político que aglutina a cientos de miles de servidores públicos y es uno de los últimos reductos fundamentales organizados de los trabajadores. Por ello la política neoliberal, se ha acompañado de campañas orquestadas de propaganda, cuyo fin consiste en mostrar a la organización gremial como una asociación de privilegiados. En realidad, el salario docente -comparado con otros servidores públicos- es precario. Niveles relativamente aceptables se logran después de 20 a 25 años de ejercicio docente.

En este caso, las consideraciones económicas y financieras predominantes en la política educativa imponen igualmente un concepto de redistribución regresiva del ingreso. Con los dineros que se logren sustraer del fondo salarial (total social) de los maestros, es posible generar "ahorros" o "liberar" recursos, que se pueden destinar para financiar otros propósitos de la política educativa y hacerla sostenible financieramente.

En suma, el concepto neoliberal de la política educativa, en sus configuraciones actuales, implica que la menor responsabilidad del Estado frente al sector educativo público debe ser compensada con la generación y extracción de recursos de los entes territoriales, las instituciones escolares, los padres de familia y los maestros. Los dispositivos de la cofinanciación han sido activados de diversa forma; los caminos para la privatización han sido igualmente estimulados. La explicación de ese carácter regresivo de la política de financiación se encuentra en gran medida en la situación de endeudamiento y en la preparación y adecuación estratégica del Estado para la guerra. De otra forma es imposible entender, por qué ciudadanos que hoy pagan más impuestos (nacionales y territoriales), que hace una década, son convocados a cofinanciar -con expectativas crecientes- la educación pública.

POLÍTICA EDUCATIVA Y PRIVATIZACIÓN

Los argumentos centrales del Estado, al sustentar su política educativa, consisten en que su aplicación conducirá a un aumento de la cobertura, a un mejoramiento de la calidad y a una mayor equidad. Se desvirtúan, además, las tesis que señalan los propósitos de privatización y se habla más bien de un fortalecimiento de la educación pública, como intención estratégica.

Es probable que en razón de las políticas educativas aumenten la cobertura y las tasas de retención de estudiantes en las escuelas y colegios públicos. El esperado nuevo ciclo de masificación resultará de la modificación de los parámetros técnico alumno-maestro y del aumento de la retención estudiantil, debido a las disposiciones que han eliminado prácticamente la repitencia. Es igualmente probable -mucho más probable- que el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la población colombiana y la profundización de la guerra actúen en sentido contrario.

Empero, más allá de las situaciones hipotéticas que se pudieran construir a futuro sobre la cobertura educativa, las consideraciones sobre la tendencia a la privatización de la educación pública tienen su sustento en lo siguiente:

Primero, en el manejo de los recursos. Las configuraciones de política neoliberal han fortalecido la vinculación de los particulares en la definición de la institución educativa y, sobre todo, han estimulado que el "servicio educativo" pueda ser prestado por instituciones denominadas de manera eufemística "no estatales" (con algunas restricciones, que se estudiarán en el capítulo cuarto). La decisión política del Estado es clara: dispuestos los recursos, no interesaría quién los manejara, si se hace "eficientemente". Si bien en el sector público educativo no ha penetrado aún la intermediación financiera, como en el caso del sector de la salud, no es descartable a futuro que aumenten las presiones del sector privado por vincular a los circuitos financieros la bolsa de casi 7 billones de pesos, que representan las asignaciones para educación en la actualidad.

Segundo, en los criterios de asignación de los recursos. La política de asignación de recursos, basada en la demanda, erige la competencia en principio rector de la organización del sector educativo. Del comportamiento de la demanda depende el futuro de la institución escolar. La competencia incorpora las reglas del mercado a la vida escolar. La disputa por los recursos se dará entre las mismas instituciones públicas, y entre éstas y las instituciones privadas, y propiciará movimientos en las instituciones educativas, similares a los de cualquier actividad económica: crecimiento, concentración, absorciones, fusiones, "bancarrotas".

Las supuestas consideraciones de equidad, que estarían en los cimientos de la política neoliberal quedan sepultadas, de una lado, por cuanto las condiciones iniciales de acceso a los recursos, al basarse en criterios de demanda efectiva, principalmente, reproducen las inequidades existentes al momento de presentarse la disputa por los recursos. De otro, por cuanto los recursos suplementarios a ser percibidos por razones de equidad, son considerados como residuales y no alcanzan a contrarrestar los impactos que dejará la competencia.

Tercero, en el estímulo a variadas formas de contratación privada. La posibilidad de prestación del servicio por parte del sector privado, demostrada la insuficiencia del sector público, dejará de ser parte de la excep-

ción, para constituirse en la tendencia de la regla. Las concesiones de colegios públicos a entidades privadas y la contratación directa para la prestación del servicio educativo por parte de instituciones privadas - probablemente compitiendo con costos más favorables, dadas las condiciones laborales, en general, más precarias del sector privado- favorecen un debilitamiento a largo plazo del sector público y estimulan la proyección del "negocio educativo". Al fin y al cabo, 30% de la educación básica en primaria y 45% en bachillerato es privada. Desde la misma institución pública, se propician prácticas privatizadoras con los Fondos de Servicios Educativos.

El concepto de privatización no puede limitarse, por tanto, a identificar ésta con la enajenación de activos. La privatización significa también crear condiciones para organizar una actividad social, como la educativa, de acuerdo con la lógica del mercado. La privatización consiste igualmente en trasladar la función pública al sector privado. La privatización comprende la intención de debilitar las instituciones públicas. La privatización conlleva prácticas de cofinanciación.

POLÍTICA EDUCATIVA Y TEORÍAS ECONÓMICAS

El sustento teórico de la política educativa actual se encuentra, sin lugar a duda, en la teoría y en la ideología del neoliberalismo. La regulación neoliberal descansa sobre la ideología del "libre mercado" y sobre la presunta no intervención del Estado. En realidad, la centralidad (autoritaria) del Estado es por demás evidente en el diseño y concreción de la política. Desde el Estado mismo se ha emprendido un verdadera campaña de descrédito de la educación pública, de exaltación de la educación privada y de valores genuinamente capitalistas y meritocráticos (individualismo, egoísmo, competencia, rendimiento, etcétera).

En la perspectiva neoliberal es admisible la intervención del Estado en la educación en razón de los *efectos de vecindad*⁶. Tal intervención se justificaría para que los niños reciban un mínimo de instrucción de un tipo

⁶ En cuanto relación costo-beneficio. Lo que se gana con la educación de un niño beneficia no solamente al niño o a sus padres, sino también a los demás miembros de la sociedad. Señala Friedman que "el beneficio social será mayor en los niveles más bajos de enseñanza, donde existe unanimidad sobre el contenido de los cursos, y disminuye continuamente a medida que se eleva el nivel de enseñanza". Ver: Milton Friedman (1966), *Capitalismo y libertad*, Ediciones Rialp, Madrid, pp. 115-116.

determinado. La situación ideal consistiría en que el Estado asignase una suma de dinero por estudiante, en la forma de subsidio; que el padre de familia la recibiese, y escogiese "libremente" la institución en la cual él desea que su hijo se eduque. La garantía de una suma fija por estudiante permitiría que el padre -si pretende un mejor educación para su hijo- tomase la decisión de colocar un monto adicional, esto es, de cofinanciar. Y tendría además, toda suerte de ventajas: Disminución del tamaño del Estado, en cuanto reducción de la burocracia pública educativa; separación de las funciones de financiación y de administración de la educación pública; estímulo a la competencia entre las instituciones escolares y con ello mejoramiento de la calidad educativa; fijación de sueldos de los maestros y de otros costos educativos de acuerdo con las fuerzas del mercado; reducción de las diferencias de clase, por cuanto los padres de familia podrían matricular a sus hijos en colegios de clases medias y altas, siempre y cuando estuvieren dispuestos a cofinanciar; garantía de la libertad de enseñanza, etcétera ⁷.

Ese punto de llegada, concebido por Friedman, en el que la educación pública es organizada conforme a reglas de mercado y a intereses privados⁸, representa sin duda el referente principal de la política educativa de la administración Pastrana. Empero, el límite de un enfoque neoliberal ortodoxo o genuino consiste en su excesivo determinismo económico. Lo cual dificulta la traducción de los propósitos teóricos de la política en la política misma, al desconocer el papel de otros factores políticos, sociales y culturales en la situación de la educación pública.

Pese a que las políticas neoliberales se han esforzado por superar las visiones "puras de mercado", al incorporar en su diseño nociones de pobreza y equidad y concretarlas en un concepto de focalización del gasto público, ello no ha sido suficiente para darles la solidez -teórica, política y técnica- que actualmente demanda la política educativa. La construcción de un discurso de legitimación de la política, con base en el discurso del "libre mercado" se ha agotado y tiende a estrecharse cada vez más. La misma realidad se ha encargado de controvertirlo de manera recurrente.

⁷ *Ibid.*, pp. 117-126.

⁸ Desde luego que la propuesta friedmaniana es mucho más compleja de lo que aquí se presenta. Una explicación pormenorizada y rigurosa se encuentra en el ya citado texto de *Capitalismo y libertad*, en el capítulo VI sobre la "Función del Estado en la educación", *ibid.*, pp. 115-142.

En ese sentido, la irrupción de las políticas neoinstitucionalistas, sobre todo en la década de los noventa⁹, con la fórmula sencilla, "primero las instituciones, luego el mercado", aparece como un complemento ideal. En primer lugar, por cuanto representaría una superación de la visión de la sociedad en la exclusiva lógica del mercado, al señalar que es necesario incorporar un análisis de las instituciones en la economía. Su crítica al neoliberalismo no es fundamental. No se trata de desconocer las fuerzas del mercado, sólo debe tenerse en cuenta que éstas interactúan con una gama muy variada de instituciones. Segundo, por cuanto en la visión neoinstitucional subyace una perspectiva de la teoría general de sistemas. La sociedad (el sistema) está conformada por un conjunto de elementos (instituciones) interrelacionados e interactuantes. Esa visión de interrelación-interacción excluye el antagonismo, puede reconocer el conflicto pero funcionalmente (o como disfunción transitoria), presume relaciones de poder horizontales, excluye por tanto la dominación y la explotación, posibilita desarrollar un discurso de identidad de intereses, de concertación, de participación, de no exclusión, "democrático".

La visión neoinstitucionalista de las instituciones no debe ser reducida en la forma de organizaciones o de aparato institucional. Las instituciones son definidas como las reglas de juego en una sociedad, más exactamente como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones pueden ser formales (Constitución, leyes, códigos, etc.) o informales (tradicción, cultura, etc.).

Al ser definidas así las instituciones, el neoinstitucionalismo propendería por hacer avanzar la sociedad hacia una sociedad del contrato, es decir, que el problema de las sociedades capitalistas no resulta de su naturaleza de dominación y de explotación, sino de la existencia de reglas de juego inadecuadas (instituciones inadecuadas), o de carencia de reglas juego (instituciones). De ahí que la política neoinstitucionalista se concentre en la necesidad de fortalecer las instituciones (creándolas, eliminándolas, reformándolas). Por ello se habla de desplegar y fortalecer la capacidad institucional del Estado, de la necesidad de instituciones fuertes, de la eficiencia y la eficacia de las instituciones, etc. Entiéndase que en el neoinstitucionalismo, como ya se dijo, las instituciones no son reducidas al

⁹ Véase: Banco Mundial (1997), *El Estado en un mundo en transformación*, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D.C., pp. 292.

aparato estatal. No es casual, entonces, que en el pasado reciente, la política del Estado capitalista se haya orientado a diseñar reglas de juego, especialmente en el campo económico y sobre todo en los nuevos negocios que ha traído la reestructuración capitalista.

Para el caso que nos ocupa, son de importancia las concepciones neoinstitucionalistas sobre los *costos de transacción* y el problema de la *información incompleta*, pues éstas permiten una mejor comprensión de las tendencias de la política educativa. Por costos de transacción se comprenden los costos asociados con las transferencia, captura y protección de los derechos de propiedad. Se trata de los costos del entorno institucional, legal, político y social, para que haya mejor eficiencia en el ejercicio del derecho a la propiedad. De otra parte, si se considera que la información se ha constituido en un costo, resulta claro que su distorsión, su insuficiencia, o incluso su manipulación (o en contraposición, su optimización), son factores que inciden sobre los derechos de propiedad y su materialización.

Para los neoinstitucionalistas los costos de transacción e información se convierten en un asunto clave para generar la confianza en el sistema y en la política educativa. El monto de estos costos podría ser expresión de mayores o menores niveles de desarrollo. En esa perspectiva, el Estado es definido como un instrumento de racionalidad (o de irracionalidad) para deducir (o aumentar) los costos de transacción y de información. La función del Estado puede ser comprendida en cuanto provisión de reglas impersonales y de instituciones para hacer cumplir la ley.

La noción de "buscadores de rentas" proviene de las intervenciones del Estado. En la medida en que el Estado crea restricciones al libre mercado -aseveran los neoinstitucionalistas- se constituyen rentas que buscan ser capturadas por diferentes grupos de interés. Los gremios económicos andarían tras beneficios, los sindicatos estatales pretenderían apropiarse de parte del gasto público, etcétera; pero además, esa "avidez de renta", puede tomar la forma de corrupción, soborno, contrabando, clientelismo, etc. Si el Estado crea instituciones adecuadas, fuertes, eficientes, que no distorsionen el mercado, la búsqueda de rentas dejaría de ser rentable. Lo contrario sería convertir el "cabildeo" en negocio.

El análisis sobre la "avidez de renta" lleva a los neoinstitucionalistas a afirmar que los problemas del gasto público no son de magnitud, sino

de eficiencia y de uso racional. De allí resulta la tesis, por ejemplo, que el gasto público en educación es más que suficiente. Sólo que no se usa de manera eficiente, porque no se distribuye racionalmente o porque hay unos "captadores de renta" que lo impiden.

De este planteamiento se derivan entonces las políticas que habrán de justificar una reforma institucional del Estado y un rediseño de la política educativa para un uso más eficiente de los recursos de gasto. Se trata de que la acción del Estado produzca más confianza en las capacidades regulatorias del mercado. Si la gente desconfía del mercado, se dedicará a "buscar rentas" del Estado en las más variadas modalidades.

En Colombia la mayoría de los neoliberales de principios de los años noventa posee ahora el ropaje neoinstitucional. Su abierta defensa de los principios reguladores del capitalismo a través del "libre mercado" puede ahora matizarse con propuestas de política que dan cuenta de la institucionalidad histórico-concreta. El discurso puramente económico aparece ahora revestido de consideraciones sociológicas, políticas y culturales. ¡En algunos casos se ha incorporado incluso el análisis de clase! Sin proponérselo, el neoinstitucionalismo ha estimulado un nuevo tipo de cinismo en la política.

El neoinstitucionalismo resulta útil para el desarrollo de un discurso sobre la democracia y sobre la participación, sobre la armonía y sobre la superación de los antagonismos. Las clases, los llamados actores sociales y políticos, la "sociedad civil", el Estado, son instituciones interactuantes (participativas) en la búsqueda de propósitos comunes: La paz, el bienestar, la tolerancia. La dominación ya no existe en la forma de dominación del Estado capitalista pues éste sería un "actor" más, situado en un nivel de horizontalidad frente al poder. Éste ahora es difuso y sus formas de constitución son comparables con el poder del Estado. Tal visión se encuentra sintetizada, por ejemplo, en la consigna: "la educación compromiso de todos".

El neoinstitucionalismo resulta útil para proseguir la reestructuración económica y la reforma del Estado a favor del capital financiero (forma fundamental de la dominación capitalista en la actualidad), precisamente porque su discurso sobre el entorno institucional ineficiente posibilita organizar los negocios capitalistas (telecomunicaciones, pensiones, salud, biodiversidad, petróleo, mercados de capitales, finanzas, banca,

seguros, fiducia, titularización) con argumentos que superan el reduccionismo económico de los neoliberales.

El neoinstitucionalismo resulta útil para desarrollar políticas de ajuste y de eficiencia del gasto público, que superan el criterio reduccionista neoliberal "costo-beneficio". Primero, porque permite proseguir la reforma del aparato estatal, al señalar que las instituciones agentes (entidades públicas) son ineficientes y elevan los costos de transacción, desestimulando la economía en su conjunto. No importa el tipo de institución (pública o privada), lo que interesa es que la función y las reglas se cumplan. Segundo, porque favorecen un discurso de debilitamiento de las formas de organización sindical de los trabajadores estatales. Los sindicatos son reducidos a temibles "captadores de rentas", que sólo buscan consolidar privilegios. Fecode es un ejemplo de lo que no debe ser. Tercero, porque se estimula la política de "todos ponen". Como el Estado es un agente más, la responsabilidad tiende a desaparecer o al menos a diluirse. Pone el Estado, pone el sector privado, pone la comunidad interesada. El statu quo permanece incólume, pero hay democracia y participación. Esto es, un buen ejercicio de legitimación.

Las teorías neoinstitucionalistas se han convertido en un complemento necesario de la política neoliberal. En un contexto en el que la creencia en los omnímodos poderes del mercado es cuestionada de manera permanente, dadas las crecientes manifestaciones de la crisis capitalista en sus nuevas configuraciones, las formulaciones neoinstitucionalistas resultan por demás convenientes para la prolongación de las estrategias estatales, pues al tiempo que relativizan los discursos del mercado, reivindican su fuerza reguladora, probablemente deteriorada por carencia de óptimas reglas de juego. En sentido estricto, al caracterizar la política educativa de la administración Pastrana tendría que hablarse más bien de una síntesis neoliberal-neoinstitucional. En los capítulos posteriores del trabajo se suministrarán elementos adicionales de análisis, para reforzar esta tesis.

POLÍTICA EDUCATIVA, PODERES PÚBLICOS Y RÉGIMEN POLÍTICO

La política educativa del cuatrienio Pastrana debe ser comprendida desde un enfoque de política estatal. Son varias las razones que me llevan a esa afirmación:

En primer lugar, la política educativa de esta administración es el punto de confluencia de las transformaciones que se han venido gestando en los cuatrienios anteriores a lo largo de la década de los noventa. Es cierto que el gobierno de Pastrana representa una profundización en el concepto neoliberal de la política en general, y de la política educativa en particular. No obstante, los antecedentes más cercanos de la política educativa actual se encuentran en el Plan de Apertura Educativa de la administración Gaviria, con el que se pretendía acondicionar el sistema educativo a las transformaciones neoliberales emprendidas en el marco de la llamada apertura económica. La embriaguez de participación y de nueva democracia, que trajo consigo el proceso constituyente y la expedición de la Constitución de 1991, invisibilizó algunas tendencias que ya se preparaban, en especial en relación con un enfoque neoliberal de la descentralización y la organización de la actividad educativa de acuerdo con criterios gerenciales privados. La expedición de la Ley General de Educación desató ilusiones sobre las posibilidades de un proyecto cultural y pedagógico y de nueva educación para el país. No obstante en ella quedaría consagrado uno de los gérmenes de las políticas neoliberales de hoy: El Proyecto Educativo Institucional, PEI. En contraposición a las visiones democráticas y emancipatorias del PEI como un componente esencial para avanzar en la autonomía escolar en cuanto proceso de construcción pedagógico-política y cultural, los estrategias neoliberales instrumentalizaron la noción del PEI para consolidar la tesis de la "gerencia educativa" y preparar el terreno para los proyectos posteriores -de la administración Pastrana- del Nuevo Colegio y del Nuevo Sistema Escolar, de marcados contenidos neoliberales.

En materia de financiación, los contenidos de la Ley 60 de 1993 -en buena medida influidos por el poder sindical de los maestros- garantizaron la financiación de una importante porción de la oferta educativa pública con los recursos del situado fiscal. La ley no logró detener la presiones "municipalizadoras", que ya se habían expresado en el proceso constitu-

yente y se habían traducido normativamente en la figura de las participaciones municipales crecientes en los ingresos corrientes de la Nación, y sobre todo incorporó criterios de asignación de recursos con base en la demanda (población atendida y por atender). El esquema de financiación de la educación, emanado de la Constitución de 1991 y de la Ley 60 de 1993, se basaba en una conjugación de criterios de oferta con criterios de demanda, con claro dominio de lo primeros. El camino hacia la privatización resultaría a la postre mucho más lento que en el del sector de la salud. En éste, con la expedición de la Ley 100 de 1993, se abrió paso a la intermediación financiera, se estimuló la expansión del sector privado en la prestación del servicio y se sentaron las bases para la dramática crisis hospitalaria que atraviesa el país desde hace algunos años.

Las políticas del "Salto Social", incluido el "Salto educativo", fueron comprendidas equivocadamente como el "fin del neoliberalismo". Se abrió paso a la ilusión del neoestructuralismo, que pronto se enterraría con la llamada crisis política que se desató a raíz de la financiación de la campaña del Presidente Samper con dineros del narcotráfico.

La debilidad política manifiesta de esa administración le permitió a los maestros lograr incrementos salariales -durante tres años consecutivos- significativamente superiores a los aumentos de los demás servidores públicos. Tales incrementos fueron transados a cambio de las demandas por "salario profesional", que los maestros habían diseñado de tiempo atrás y que respondían a un concepto más integral, que superaba la visión puramente económica del salario. Durante esta administración se creó -por vía legal- una fuente de financiación adicional de la educación pública, encaminada principalmente a cubrir el déficit que arrastraba el esquema constitucional y de Ley 60 de 1993: El Fondo Educativo de Compensación, el cual se convertiría en la práctica en una transferencia complementaria para la educación. Al tiempo que se dispusieron mayores recursos y se incrementó significativamente el gasto educativo, se inició ya durante esta administración -de manera paradójica, aparentemente- la discusión sobre la racionalización del gasto público en educación y se autorizó la contratación de los créditos multilaterales, que posteriormente culminarían con el diseño del programa del Nuevo Sistema Escolar con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo durante la administración Pastrana. En la administración Samper se conocieron los primeros documentos de Planeación Nacional sobre la financiación del gasto social con recursos de transferen-

cias y se señalaron las inconveniencias del régimen vigente; se publicaron estudios de Fedesarrollo en la revista *Coyuntura Social* y se dio a conocer el Informe Final de la Comisión de Racionalización del Gasto Público y de las Finanzas Públicas (1997), en el que se anunciaban las transformaciones neoliberales que luego se emprenderían durante la administración Pastrana. La trayectoria neoliberal de la política educativa, desde luego, no ha sido ascendente en todo momento, como las políticas neoliberales en general, como es lo propio de cualquier escenificación de la política.

La noción de política estatal que se le imprime a la política educativa, resulta de la identidad más que parcial de intereses entre los poderes públicos al momento de concretar los propósitos de la política. La década de los noventa, en todas las administraciones presidenciales, se caracterizó por una relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, en que este último estuvo subordinado -con la excepción de sectores minoritarios de parlamentarios- a los dictámenes del primero. Esa relación se construyó sobre prácticas corruptas, que en todo caso se cubrieron con el velo de la legalidad. En particular fue muy claro el vínculo entre los apoyos parlamentarios y la disposición de recursos de presupuesto¹⁰. El desarrollo de la política neoliberal no ha estado exento de las cuestionables prácticas de reproducción del régimen político y de la construcción de un sistema de lealtades hacia el poder ejecutivo, basado en las consejas y las prebendas.

Tales prácticas, llevadas al escenario territorial, se reprodujeron en las plantas de personal docente y administrativo departamental y municipal, financiadas con recursos propios, y en un desbordado crecimiento del gasto territorial, que aceleró la llamada crisis fiscal del Estado. La política neoliberal se encontró con una situación contradictoria: Al tiempo que demandaba criterios de eficiencia del gasto público, su posibilidad de legitimación descansaba sobre un régimen político regional y local que exigía el aumento del empleo público para atender favores electorales y reproducción de lealtades hacia los "caciques electorales". De ahí resultarían toda suerte de formas de contratación, que además de menoscabar derechos de los maestros no vinculados por concurso y a la carrera docente, se constituían en un forma de propiciar prácticas privatizadoras.

¹⁰ Primero, los recursos que se manejaron desde la presidencia en la administración Gaviria; segundo, los recursos de la Red de Solidaridad Social durante la administración Samper; tercero, los recursos del llamado Fondo Interministerial y más recientemente los llamados cupos indicativos para la financiación de proyectos.

El esquema hizo crisis. Se inició el ajuste territorial. Se reformó el régimen constitucional y legal de las transferencias y ahora, nuevamente, bajo otras modalidades, se cierne el peligro, con la Ley 715 de 2001, de la extensión y generalización de prácticas que antes podían catalogarse de excepcionales. Tratos diferenciados a municipios, instituciones escolares y maestros, según preferencias políticas. No es un secreto que la nueva normatividad en materia de transferencias fue acordada con base en transacciones con la mayoría de alcaldes y gobernadores de todo el país.

El poder judicial, en una lectura de política estatal, ha tenido un papel más bien diferenciado. Más allá de las consideraciones estrictamente jurídicas, es evidente que la configuración concreta de la cortes, en especial de la Corte Constitucional, ha sido un factor de incidencia sobre la orientación de la política educativa. En especial debe mencionarse la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley del Plan de Desarrollo de la administración Pastrana. Empero, al respecto, no deben quedar las dudas propias de la "ilusión constitucional". Recientes fallos de la Corte Constitucional actual en materia salarial¹¹ muestran que, por la vía de la argumentación jurídica, puede asistirse a un reforzamiento de la política macroeconómica neoliberal del ajuste fiscal, la cual como ya se ha dicho sirve de techo a la política educativa de la administración Pastrana.

En suma, se está actualmente frente a una suerte de unanimidad -sin desconocer matices, diferencias, intereses y conflictos transitorios- de los poderes del Estado frente al desarrollo de la política neoliberal.

En el caso de la política educativa de la administración Pastrana debe destacarse la puesta en marcha de dispositivos comunicativos y propagandísticos sin precedentes -sólo comparables con la propaganda militar-, en especial para sacar adelante el Acto Legislativo 01 de 2001. En ese evento se presentó una verdadera movilización de clase de casi todo el "Estado ampliado": Los partidos políticos tradicionales, los gremios económicos, los ex presidentes de la República, la intelectualidad del establecimiento, los medios de comunicación hablados y escritos, la televisión, todos se movilizaron a una en favor de la aprobación del Acto Legislativo.

¹¹ Me refiero a la controvertida sentencia, con la cual -además de revisarse cosa juzgada- se entró en la lógica del ajuste económico. Ver: sentencia de la Corte Constitucional No. C-1064 de 2001.

Para la implantación de la política educativa, el Estado ha vinculado desde prácticas de concertación hasta medidas definitivamente autoritarias, como el castigo del no pago de salario por día no trabajado, en el caso de los paros del magisterio, y la represión violenta de algunas protestas regionales y locales. Hasta grupos paramilitares terciaron a favor del Estado al impedir el libre ejercicio de la protesta y el paro magisterial en zonas bajo su control.

POLÍTICA EDUCATIVA Y DERECHO

En el desarrollo de la política neoliberal para el sector educativo -como en otras políticas a lo largo de la última década- ha sido fundamental el papel desempeñado por el derecho; en especial, en el sentido de prefiguración normativa de relaciones sociales a ser escenificadas a futuro en el campo de la educación. También en el sentido de otorgarle a la política el don de la legalidad y, en consecuencia, hacerla aparecer con posterioridad como un mandato precisamente de la ley. La concepción de "orden neoliberal" comprende no sólo el disciplinamiento social por la vía del mercado; involucra igualmente una idea de orden en cuanto "reglas de juego" y normatividad positiva. De eso tratan, justamente, entre otras, las funciones del Estado en una sociedad neoliberal.

En los capítulos que siguen a continuación, se intentarán desarrollar algunos de los planteamientos que aquí se han formulado.

CAPÍTULO PRIMERO

TRAZOS GENERALES DE LA PRIVATIZACIÓN

EL FALLIDO INTENTO DEL PLAN
NACIONAL DE DESARROLLO
"CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ"

INTRODUCCIÓN

En el Plan de Desarrollo "Cambio para construir la paz" se expresó, por primera vez, la política educativa de la administración Pastrana. Allí quedó consignado -de manera clara- que se estaba frente al propósito de avanzar en el proceso de organización de la educación de acuerdo con las lógicas del mercado. Así mismo, que la estrategia neoliberal para la educación pública entraría en una etapa de aceleración. La política educativa tendió a reducirse a una política de financiación. La cuestión sobre la asignación y la distribución de los recursos, así como sobre sus resultados (de acuerdo con criterios costo-beneficio), empezó a copar los debates sobre la situación de la educación pública. Tras el velo de esas discusiones se emprenderían otras transformaciones, señaladas en el Plan de Desarrollo, cuyo objetivo consistía en estructurar el escenario escolar en la forma empresarial y, por esa vía, abrirle paso a las estrategias de privatización.

ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO ESTATAL¹

Con miras a sustentar su estrategia, el Plan de Desarrollo -en la parte argumentativa- partió de la caracterización de la situación diagnóstica

¹ En adelante, se reproducen apartes del artículo "La política educativa en el Plan de Desarrollo" (1999), publicado inicialmente en la revista Educación y Cultura, No. 49, Centro de Investigaciones Docentes, Fecode, Bogotá, pp. 16-27. El acápite correspondiente a la flexibilización laboral fue elaborado en 1999 como parte de mi trabajo de promoción a profesor asociado en la Universidad Nacional de Colombia, titulado: "Reestructuración capitalista y tendencias de regulación de las relaciones laborales. Tres casos de la experiencia colombiana".

del sector educativo² , que puede sintetizarse así³:

1.- Aunque ha habido un incremento importante del gasto público en educación (como proporción del PIB y per cápita) y se ha aumentado la cobertura, los resultados son insuficientes. La tasa de crecimiento promedio anual de la escolaridad registra un nivel tan bajo, que hace imposible alcanzar el mandato constitucional de nueve grados antes del 2017 en todo el país (PND, pp.147-148).

2.- El estado actual del sector se caracteriza por profundas inequidades en:

- La distribución de oportunidades de acceso a la educación
- La distribución de la calidad
- La distribución por regiones, zonas y grupos de ingresos
- La distribución de los resultados

En todos estos casos es evidente una situación significativamente más favorable de la población con los niveles de ingreso más elevados frente a la población más pobre (PND, pp. 148-151).

3.- Los factores de demanda resultan más importantes para explicar la situación del sector educativo, que los factores de oferta, pues de los primeros "depende la eficacia de los intentos de ampliar la cobertura, mejorar la equidad y la calidad de la educación"; aunque la falta de cupos (oferta) podría ser un factor explicativo, la importancia de los costos complementarios (matrícula, útiles escolares, uniformes, etcétera) es cada vez mayor (PND, pp.151-152).

4.- La estrategia de descentralización educativa cuenta con varios tipos de problemas:

- El esquema de asignación de recursos financieros desde la nación a

² Los aspectos esenciales de este diagnóstico fueron publicados en otros documentos previos al Plan de Desarrollo. Ver, por ejemplo, Ernesto May (coordinador)(1996). *La pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial*, Tercer Mundo Editores, Bogotá. / Sergio Clavijo (1998). "Descentralización de la educación y la salud. Aspectos fiscales del gasto social en Colombia", en: ADIDA. Serie Documentos de Interés Político. Fundación Sociedad y Democracia, Medellín; y sobre todo, el Informe Final de la Comisión de Racionalización del Gasto Público y de las Finanzas Públicas, *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad* (1997), Bogotá.

³ Ver: Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación (1998). *Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002. Cambio para construir la paz*, Bogotá. En adelante: PND.

los departamentos y de éstos a los municipios no responde a criterios de eficiencia (costo/beneficio) al no contemplar el principio de asignación por resultados. Recursos concebidos para mejorar la calidad y las participaciones municipales se han desviado más bien al pago de docentes (PND, p.153).

- La fragmentación de competencias y de funciones genera una dilución de las responsabilidades administrativas en los distintos niveles. Tal fragmentación, "en la que un nivel maneja los docentes, otro las inversiones y el verdadero centro del sector que son los establecimientos educativos, no maneja ningún recurso, ha impedido la autonomía del establecimiento que es la base de una acción descentralizada y de una educación de calidad" (PND, p.154).

- Las debilidades de gerencia del sector impiden una respuesta eficiente y efectiva a los requerimientos del "sistema nacional de educación" (PND, p.156). Tales debilidades se manifiestan en una carencia de articulación dinámica entre políticas, planes, estrategias y acciones operativas, en la insuficiente capacidad institucional de las organizaciones y en la incompetencia técnica de los gerentes del sector y la falta de capacitación del recurso administrativo para la gestión. A la débil capacidad regulatoria del Ministerio de Educación, se adicionan decisiones inconvenientes de política educativa -como la regulación pública de los precios de las instituciones privadas-, que provocan "restricciones de oferta y señales imprecisas de calidad" (PND, p.157).

5.- "La calidad de la educación básica es deficiente: los niños no alcanzan ni los objetivos curriculares establecidos por el país ni los estándares internacionales para los mismos niveles" (PND, p.157). Dentro de los factores determinantes de la calidad se mencionan: "los que afectan el proceso de aprendizaje, como el tiempo efectivo de clases, acceso a material didáctico, calidad de los profesores, pertinencia del currículo, gestión administrativa de la educación, entre otros, y factores de entorno y de contexto social". Así mismo, "la existencia de un consenso y de un compromiso de los diversos agentes sobre la importancia social de la educación, lo cual produce su participación activa y control del sistema y de sus resultados. En general, la falta de estandarización de las prácticas pedagógicas, de un currículo básico, de una estructura institucional, y de una eficaz regulación institucional están asociados con menores logros educativos" (*Ibid*).

6.- La eficiencia del sector, comprendida como la relación de proporcionalidad entre los recursos dispuestos y los resultados obtenidos, es por lo menos preocupante. Si se consideraran los dos niveles (primaria y secundaria) y "se emplearan los recursos con la máxima eficiencia, el sistema podría atender el 90% de los niños entre 7 y 17 años, y no sólo el 75% que actualmente atiende" (PND, p. 162). (La proporcionalidad entre recursos dispuestos y resultados obtenidos muestra además que el costo real por alumno se ha venido incrementando.)

En resumen, el diagnóstico estatal se podría formular con la siguiente hipótesis:

La relación de proporcionalidad directa entre la mayor disposición de recursos públicos para la educación -sobre todo en la década de los noventa- y la mejoría de la situación del sector educativo es por demás precaria, como lo demuestran los principales indicadores de comportamiento. Tal precariedad resulta de los rasgos asumidos por la institucionalidad existente, que en suma se caracteriza por la ineficiencia en la asignación y el uso de los recursos dispuestos, los cuales -además- han sido en gran medida apropiados por los maestros.

Las decisiones de política para el sector, por tanto, han de descansar en una economía de los recursos públicos que se acompañe de las transformaciones institucionales correspondientes. En ese sentido, resulta viable construir una relación de complementariedad entre concepciones neoliberales y neoinstitucionalistas, que podría formularse a manera de hipótesis, así:

Los criterios de elección racional -con fundamento en la racionalidad económica propia de una economía capitalista- imponen siempre la pregunta por la relación costo-beneficio. Si tal pregunta no puede ser resuelta conforme con las reglas de mercado -por ejemplo, en razón de que la educación es un bien público que no puede ser solamente explicado como movimiento de fuerzas de oferta y de demanda, es decir, a través de la libre formación del precio educativo-, la reflexión sobre la superación de la insuficiente capacidad institucional del Estado -en cuanto normas y reglas de juego a construir para proyectar y desplegar nueva institucionalidad, no sólo en tanto aparato o entes- y de su ineficiencia, adquiere un lugar central en la concepción de la política. Desde la perspectiva de la economía neoinstitucional, se trataría de acomodar la función del Estado a su

capacidad, revitalizar su capacidad institucional y eliminar los obstáculos al cambio. Eficiencia en ese sentido correspondería a la reducción de costos de transacción y de información y a la liquidación de los *rent seekers* (captadores de rentas).

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA NEOLIBERAL

Uno de los principales rasgos de la política neoliberal frente al sector educativo consiste en la tendencia a su "desnacionalización". Ello es apreciable en lo corrido de la década de los noventa y sobre todo en los lineamientos del Plan de Desarrollo de la administración Pastrana. Dicho rasgo se expresa en la conjunción de diversos factores direccionados hacia ese mismo propósito y posee desarrollos en la forma de:

- a) Redefinición de la responsabilidad estatal frente a la educación pública.
- b) Redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado en el sector educativo.
- c) Redefinición de los actores que intervienen en el proceso de construcción y de realización de la política educativa.
- d) Redefinición del sistema de financiación del sector educativo.

LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

La redefinición de la responsabilidad estatal frente a la educación pública es congruente con la tendencia general de la reestructuración del Estado capitalista. En efecto, el proyecto reestructurador se fundamenta en la pretensión de constitución de nuevas formas de hegemonía sobre la base del desconocimiento de la naturaleza conflictiva y contradictoria de la relación de socialización capitalista (incluida la relación social educativa), que se sustenta en un discurso ideológico sobre la presunta separación entre el Estado y la sociedad civil y las relaciones de interrelación y mutua complementariedad entre éste y aquélla.

"La creación de formas colectivas de fijar objetivos y comprometerse efectivamente con su cumplimiento es fundamental para el desarrollo de un país. Así mismo, la actitud y las expectativas de la sociedad y

los padres hacia la educación son factores claves para el logro educativo. El bajo nivel de los resultados de la educación en Colombia, tanto en términos de cobertura como de calidad, es en parte atribuible a la *inexistencia de dicho consenso social*. La transformación que requiere el sector educativo tiene como condición *el compromiso social de diversos sectores*, en particular de actores que tradicionalmente han estado marginados de las decisiones de la educación, como son los padres de familia, los alumnos y el sector productivo"... "El compromiso social también se expresa en *el esfuerzo compartido y equitativo* que deben hacer los diferentes niveles del Estado y sectores en la financiación de la educación" (destacado por el autor) (PND, pp.144-145). El postulado: *la educación asunto de todos* (PND, p.164), incluido en el Plan de Desarrollo en una buena síntesis de la concepción de responsabilidad que se pretende imponer.

Como se aprecia, la noción de responsabilidad aquí expuesta supone construir consenso, concitar la voluntad nacional, convocar la adhesión de toda la sociedad en torno a la educación, es decir, se apoya en un proyecto democrático y de participación. No obstante, este concepto democrático y participativo es de apariencia, por cuanto por consenso y voluntad nacional de un proyecto educativo se comprende, en realidad, la movilización social en torno a los propósitos de la política estatal. De esa forma, democracia y participación quedan reducidos a un nivel discursivo de cooptación y de legitimación de la política del Estado.

LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

La redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado en el sector educativo supone un mayor desvanecimiento de las fronteras actualmente existentes entre uno y otro, lo cual resulta además congruente con la idea de responsabilidad compartida ya expuesta. En este sentido resulta necesario considerar -para efectos de comprender las tendencias de la regulación estatal- la diferencia entre la educación pública y la educación como servicio público.

La política estatal está orientada a debilitar estratégicamente la educación pública en tanto impone un proyecto de educación como servicio público. (El asunto no es meramente semántico. De hecho, en el Plan de Desarrollo se habla de educación en general; sólo en muy contadas ocasiones de educación pública). La noción de educación como servicio pú-

blico permite al Estado, de un lado, legitimar sus propósitos de política. Del otro, controvertir la tesis de la privatización.

En principio se asume, desde esta perspectiva, que el Estado tiene que cumplir unas funciones en educación y además disponer recursos de presupuesto, lo cual se encuentra incluso elevado a mandato constitucional (la educación como derecho fundamental). Pero, como puede suceder con cualquier servicio público en general, el Estado no está obligado a prestar el servicio directamente; éste también puede ser asumido por particulares. El ordenamiento jurídico institucional permite una separación entre la función del Estado y la gestión de tal función. El argumento de la eficiencia en la gestión lo puede llevar a considerar -como de hecho lo está haciendo- que la gestión privada, o en la lógica de lo privado, puede resultar más eficiente. El camino para organizar intersecciones entre lo público y lo privado queda despejado, lo cual es congruente además con la noción de la complementariedad Estado-"sociedad civil"; la posibilidad de someter la educación a la lógica de lo privado queda justificada. Y lo privado en general (en tanto se manifiesta como multiplicidad de intereses para un fin común) encubre la lógica de lo capitalista privado.

Para la estrategia estatal resulta problemático e inconveniente mostrar un proyecto de educación ordenado con arreglo a lógicas exclusivas de mercado, como negocio generalizado, o como otro escenario de la valoración capitalista. Por eso ha de insistirse en que el proyecto estatal *no* es privatizador, que lo que se busca es "crear las condiciones para el cumplimiento del derecho a la educación y que ésta sea de calidad" (PND, p.142).

En ese aspecto, es necesaria la superación de visiones estrechas sobre la privatización, que reducen ésta a la enajenación de la propiedad sobre activos (en las forma de edificios, instalaciones, equipos, en general la infraestructura educativa). En esta visión, resultaría difícil argumentar la acentuación de las tendencias privatizadoras de la política educativa. Debe tenerse en cuenta que la propiedad es también función pública educativa, constitución y ordenamiento de relaciones sociales educativas.

Esta conceptualización más amplia permite aseverar que el proyecto privatizador posee varios caminos que conducen a un mismo norte. A éstos, le es común un argumento neoliberal-neoinstitucional: el problema educativo es un asunto de gerencia, de uso eficiente de recursos ya existentes:

Tales caminos, que ya poseen un sólido punto de partida⁴, son los siguientes:

1.- Renuncia estatal a la ampliación de la oferta pública educativa en razón de la tesis de la ineficiencia de los recursos dispuestos⁵ y de que el problema educativo es de demanda.

2.- Consolidación de esquemas de cofinanciación, que diluyen la responsabilidad estatal y hacen depender la educación -de manera creciente- de la asignación privada (familiar) de recursos y de la búsqueda de recursos por parte de las instituciones escolares, que no puede ser distinta al cobro de los servicios educativos.

3.- Satelización del proceso educativo mediante la proliferación de diversas formas del contrato educativo, entre otras:

- Subsidios de demanda
- Administración de infraestructura
- Concesiones
- Apadrinamiento de escuelas y colegios públicos por colegios privados
- Estímulo a famiempresas educativas⁶

Los sujetos del contrato asumen las más variadas formas que puede ofrecer la "sociedad civil": cooperativas de trabajo asociado, asociaciones de padres de familia, ONG, sociedades, etcétera. Por esa vía, se crea además una falsa noción de democratización en la asignación de recursos, de participación y de autonomía.

4.- Más recientemente se ha formulado la tesis del *Nuevo colegio* (PND, p.169), que puede considerarse como la continuación -ahora como institucionalidad definida- de la estrategia estatal de los llamados Proyectos Educativos Institucionales, PEI. Ha de recordarse que por esa vía, el Estado ya había logrado importantes avances en la concreción de su estrategia: la educación como empresa, los recursos como efi-

4 La participación privada alcanza ya un 30% en primaria y un 45% en secundaria.

5 La reasignación de recursos permitiría aumentar la cobertura neta a un 90% sobre una relación de 30 alumnos por docente. Ver: Proyecto de Ley 173 de 1999, numeral 2.1.2.

6 Es el caso de las Úrsulas, microcentros de núcleos familiares, que han se suplir la despedida del Estado de la educación preescolar. Ver Proyecto de Ley 173 de 1999, numeral 2.1.3.

ciencia, la competencia como principio rector, los resultados como criterio de asignación.

Con el *Nuevo colegio* la estrategia estatal pretende avanzar en la reorganización institucional por una doble vía: De una parte, va más allá de los proyectos de departamentalización y de municipalización de la educación para situarse en un escenario de organización microeconómica (probablemente, el *Nuevo colegio* como nueva empresa social). De otra, busca ordenar el sector público educativo a la manera del movimiento general del capital: Centralización, alianzas, fusiones, flexibilización organizacional. "Se promoverá una nueva organización escolar -Nuevo colegio- a partir de instituciones ya existentes. Este podrá tener diversas modalidades institucionales y para su constitución se flexibilizará el actual estatuto de las instituciones públicas y se abrirá la posibilidad de fusión entre privadas y públicas. Los Nuevos colegios certificarán el cumplimiento de varias condiciones: ofrecer todos los grados de educación básica y media, tener un mismo gobierno escolar, un mismo presupuesto y un mismo proyecto educativo institucional. La conformación de Nuevos colegios será voluntaria, de tal forma que pueden existir diferentes modalidades de establecimientos" (PND, p.169). El proyecto privatizador queda encubierto con un discurso sobre la "autonomía real", para mejorar la gestión, permitiendo tomar decisiones y ejercer control efectivo sobre todo los recursos para el cumplimiento de sus funciones.

Aunque en el texto definitivo del Plan de Desarrollo no quedó planteado explícitamente el concepto de Nuevo colegio, los propósitos de una nueva organización escolar en los términos aquí expuestos están allí contenidos (ver numeral 2.1.2 de la ley del Plan).

LOS "ACTORES"

El propósito estatal en cuanto hace referencia a la redefinición de los actores es sencillo, pero contundente:

Hasta ahora, ha habido dos interlocutores: el Estado (el respectivo Gobierno) y los educadores (Fecode). Eso habría conducido a que buena parte de la política estatal quedase reducida a negociar las remuneraciones, a la constitución de los educadores en "actor" privilegiado. La consecuencia: no se ha podido prestar suficiente atención a las indispensables labores de

previsión y planificación, ni atender a los demás actores⁷. Un esquema regulatorio así, además de inconveniente, sería antidemocrático.

De ahí que la estrategia estatal de redefinición de los actores, formulada en el lema "*la educación asunto de todos*", persigue varios propósitos:

- Redefinir la noción de responsabilidad estatal, como ya se dijo
- Argumentar una nueva concepción democrática y participativa (legitimadora del proyecto estatal) de la educación
- Quebrar y derrotar el poder sindical que aún posee Fecode

Este último resulta esencial, por cuanto parece ser el único escollo para la imposición de la estrategia global de regulación del sector educativo.

LA FINANCIACIÓN

La redefinición de la política de asignación de recursos es quizás la principal preocupación de la estrategia estatal de regulación, pues ella se encuentra articulada, de un lado, con varios escenarios que rebasan el sector educativo para colocarse en un nivel macroeconómico: el presupuesto público, la situación fiscal, el régimen de transferencias y la descentralización. De otro, por cuanto se considera que el sector educativo se encuentra rezagado respecto de otros sectores sociales como la salud y los servicios públicos domiciliarios, en los que además de haber tenido lugar una "modernización institucional", se han consolidado esquemas de financiación más eficientes.

La concepción de asignación de recursos para la educación por parte del Estado descansa sobre varios principios:

- La financiación compartida
- La asignación de recursos en función de la eficiencia
- La focalización de los recursos hacia los más pobres
- Los subsidios de demanda

"Se adoptará como estrategia fundamental la reforma del esquema actual de asignación de recursos con base en criterios que incentiven la eficiencia, la equidad y consideren la población atendida y por atender", dice el Plan de Desarrollo (PND, p.143).

⁷ Ulpiano Ayala, "Instituciones y gestión educativas", *El Tiempo*, 15.09.98, p. 5A.

Consecuente con el planteamiento de la educación como compromiso de todos, resulta claro que así debe ser su financiación. Como ya se dijo, ese es otro de los caminos de la privatización de la educación pública; más cuestionable aún cuando los ciudadanos pagan impuestos, que se presume deberían ser devueltos en la forma de servicios prestados por el Estado. La cofinanciación representa en la práctica la introducción de una especie de "impuesto educativo" y llama la atención sobre un debate más global acerca de la estructura de las finanzas y del presupuesto público. De otro lado, la cofinanciación empuja la institución escolar a activar dispositivos de competencia en la búsqueda de recursos (tasar precios de los servicios educativos) o a someterla a prácticas propias de las entidades de beneficencia (bazares, rifas, fiestas, ferias escolares, etcétera), que deslegitiman la escuela o el colegio como escenario de formación de seres humanos para convertirlos en micro, pequeñas y eventualmente medianas empresas educativas.

La asignación de recursos se desarrollará cada vez más en la forma de "unidades de capitación", tal y como ya sucede en el régimen de salud. La unidad de capitación supone "primero, adoptar un sistema de 'costo estándar nacional' en la provisión de servicios unitarios básicos de educación primaria y secundaria (definiendo unas 'calidades mínimas' de los mismos) y, segundo, aplicar éste como un criterio de distribución de recursos del gobierno central hacia las regiones según se compruebe la prestación efectiva del mismo por estudiante atendido... Además de superar graves problemas de inequidad y desinformación que subsisten al distribuir los recursos por el lado de la 'oferta', este sistema de 'distribución por capitación' tiene la ventaja de promover la eficiencia y de asignar un premio directo a las regiones que promueven la educación (efectiva) como base de desarrollo regional"⁸. En ese sentido, las reticencias actuales para ampliación de los cupos escolares en razón de la calidad y la mayor carga laboral podrían quedar sepultadas por una especie de batalla por captar estudiantes, ya que de la cantidad de los efectivamente atendidos dependerá la asignación de recursos. En las "unidades de capitación" se encuentra definido igualmente el concepto de Estado sobre la descentralización educativa y de paso la posibilidad de superar las inconsistencias de la ley de transferencias. El Plan señala precisamente que "la Ley 60 de 1993 de compe-

8 Sergio Clavijo, ob. cit., pp. 5-6.

tencias y recursos, recoge la negociación de dos grupos de interés. La necesaria unificación de los fondos en un solo responsable y la capacidad de manejo de recursos en un solo nivel, quedó como un objetivo secundario, que se sacrificó en la negociación. El interés gremial de los maestros por la centralización, para mantener mayor poder político, se mantuvo al mismo tiempo que las declaraciones inocuas de autonomía escolar sin manejo de recursos" (PND, pp.154-155).

Este sistema que puede forzar una mayor cobertura ha de ser fuente de otro tipo de conflictos, similares a los que se presentan actualmente con muchos hospitales públicos. Nuevo tipo de estratificación, de desarrollos desiguales y diferenciados, desequilibrios y tendencias a la inestabilidad de los proyectos educativos, pues estos quedarán sometidos a la incertidumbre de su financiación (al mercado de los cupos escolares y de los estudiantes efectivamente atendidos). El concepto de "unidad de capitación" se basa además en una apreciación cuestionable que define el problema de la educación como uno de demanda y presume que los recursos dispuestos son suficientes, sólo que no están gestionados eficientemente. Y presume también que la efectividad de la atención por estudiante se encuentra en función de lo que sucede en la escuela o el colegio. Se desconoce por tanto el contexto político, económico y social. La institución educativa aparece determinando -a voluntad propia- su destino.

La focalización de los recursos hacia los más pobres, además de propósito loable, busca construir un nuevo tipo de lealtades (una base social) que facilite el proyecto global de la nueva regulación educativa. Desfavorecidos en ese objetivo, resultan los pobres y sectores medios de la población en proceso de empobrecimiento, quienes al parecer habrán de financiar la educación de sus hijos con recursos propios, según lo que les ofrezca el "mercado educativo". El acceso a éste, como se sabe, se encuentra en función del nivel de ingreso. El proyecto educativo del Estado busca en ese sentido una "nivelación por lo bajo", que contiene una redistribución de los ingresos entre los sectores más desfavorecidos de la población: Con lo que se desfinancia a unos, se financia a los otros. ¡Sería insolidario, quien cuestionara tal política estatal!

De las políticas de focalización del gasto, se infiere la introducción de los subsidios de demanda, que ya existen en la forma de bonos educati-

vos. Con ellos se avanza en el proyecto mercantilizador de la educación, pues tales subsidios se constituyen en la práctica en formas de acceso al mercado. Su eventual generalización se constituiría en otro factor activador del mecanismo de competencia y de búsqueda de financiación.

En suma, en las estrategias de asignación de recursos se transparenta la pretensión estatal de organizar la educación con lógicas de mercado y como negocio.

POLÍTICA EDUCATIVA Y FLEXIBILIZACIÓN LABORAL

Como puede apreciarse, el contexto regulatorio de las relaciones laborales en el sector educativo es por demás complejo. La tendencia a la flexibilización laboral posee varias expresiones que se derivan tanto del diagnóstico estatal sobre la situación de la educación como de las políticas educativas en el proceso de reestructuración capitalista, en especial de las que se refieren a las transformaciones del Estado y, sobre todo, las asociadas a la situación de las finanzas públicas.

Si la educación pública tiende a conceptualizarse en la forma de mercancía es obvio suponer que las consideraciones costo-beneficio tiendan a desplazar aquéllas de rentabilidad social. En ese contexto, el costo laboral ocupa un lugar central en razón de la consideración estatal de que el incremento del gasto educativo en la década de los noventa ha sido absorbido por los maestros de las escuelas y colegios públicos.

La tendencia a la flexibilización laboral se manifiesta como tendencia a la "desnacionalización" de la educación. En ese aspecto, debe señalarse que durante lo corrido de la década la política laboral en el sector educativo ha estado encaminada en esa dirección, en particular en asocio con las tendencias de descentralización educativa, que se venían introduciendo desde la década anterior con la llamada municipalización de la educación⁹, y posteriormente con el plan de apertura educativa de la administración Gaviria¹⁰, la ley de transferencias (60 de 1993) y la Ley 115 de 1994.

⁹ El marco normativo de la "municipalización" en la segunda mitad de los ochenta se encuentra en el Decreto ley 77 de 1987, el Decreto 1222 de 1986 y las Leyes 24 de 1988 y 12 de 1989.

Con el mencionado marco normativo, se fueron creando paulatinamente las bases para el tránsito de un régimen contractual del orden nacional, regulado por el Estatuto Docente promulgado en 1979, hacia regímenes departamentales y municipales. Además de las plantas nacionales financiadas con recursos de las transferencias, surgirían plantas departamentales y municipales con cargo a los recursos propios generados las entidades territoriales¹¹. Ante los límites que presentaba tal esquema de financiación, la Ley 188 de 1995 (Ley del Plan de Desarrollo del gobierno de Samper) creó el Fondo Educativo de Compensación para financiar los faltantes en las nóminas de algunas entidades territoriales. A juicio de la administración Pastrana, con esa norma "lo que realmente se hizo fue "nacionalizar la educación por la puerta de atrás" ¹².

Mediante la ley del Plan de Desarrollo "Cambio para construir la paz" y los propósitos anunciados en el proyecto de ley de presupuesto 1999-2000, conocido como el "Presupuesto de la verdad", se dan pasos fundamentales en la flexibilización laboral del sector educativo:

La ley del Plan de la administración Pastrana, señala lo siguiente:

1.- Se establecen los planes de racionalización de las plantas docentes, departamentales, distritales y municipales, en los que "la extensión de la cobertura, la calidad, la eficiencia y la equidad, se tendrán como criterios de interés general y de necesidades del servicio". El plan tendrá por finalidad cumplir la tasa de asignación de personal docente por alumno, definida periódicamente por el Ministerio de Educación y el Departamento Nacional de Planeación, y deberá ser concertado -dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la ley- con estas entidades (Art.17 de la ley del Plan).

2.- Los planes de racionalización se acompañarán de la suscripción de convenios de desempeño. La entidad que no cumpla con esa disposición "no podrá recibir de la Nación recursos diferentes a las transferencias constitucionales" (*ibid.*). Es decir, si no hay plan de racionalización y convenio

10 Al respecto ver: Alberto Martínez/ Alejandro Álvarez. "Del Plan de Apertura Educativa a la lucha por la educación pública", en revista: *Educación y Cultura*, Bogotá.

11 El análisis de la evolución del proceso de descentralización educativa en relación con la descentralización fiscal escapa a los propósitos de esta parte del trabajo.

12 Ver: Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Departamento Nacional de Planeación. *El presupuesto de la verdad. Proyecto de presupuesto 1999-2000*, Bogotá, p.102.

de desempeño no se podrá contratar crédito en condiciones blandas para financiar los faltantes de recursos (art.12)¹³. Además no podrán efectuarse nuevos nombramientos o vinculaciones (*ibid.*).

3.- Se faculta a los gobernadores y alcaldes distritales (art.18), a fin de ejecutar el plan de racionalización, para:

- Disponer de las plazas que en forma normal se liberen cada año.
- Trasladar docentes y directivos docentes según las necesidades del plan.
- Efectuar retiros compensados voluntarios.

4.- Se faculta igualmente a los gobernadores y alcaldes para suprimir y redistribuir plazas docentes y empleos de las plantas de personal departamental, distrital y municipal, a cargo de recursos propios (art.20).

5.- Se establece la evaluación de docentes y directivos docentes cada dos (2) años, la cual "tendrá efectos en la permanencia en el servicio de conformidad con las siguientes reglas (art. 21):

- a) Serán retirados del servicio aquellos docentes y directivos docentes que por razón de los puntajes que obtengan, se ubiquen a dos desviaciones estándar o más por debajo de la media en el grupo que corresponda¹⁴.
- b) Del total de los docentes del país, el número máximo que podrá retirarse del servicio bienalmente, con base en los resultados de la prueba, será del uno punto cinco por ciento (1.5%)¹⁵.
- c) Tratándose de directivos docentes, el resultado de la evaluación de su desempeño determinará su regreso a la base docente.
- d) Los docentes y directivos docentes que sin justa causa debidamente comprobada no presenten las pruebas para la evaluación académico-pedagógica, serán retirados del servicio.

¹³ El futuro de la financiación de la educación se torna más complejo, si se considera que el incumplimiento del convenio de desempeño "acarreará de forma inmediata la suspensión de los desembolsos del convenio de crédito (...) y dará derecho al cobro inmediato de la totalidad de los recursos entregados" (art.13).

¹⁴ Ello implica que en el evento de que todos pasaren la prueba de evaluación, siempre habrá despidos.

¹⁵ Ello significa que una vez realizada la primera prueba serían despedidos cerca de 4.500 maestros.

- e) El retiro del empleado público docente o directivo docente, por alguna de las causales señaladas en el presente artículo, se dispondrá mediante decreto proferido por el nominador, y no podrán alegarse derechos de carrera docente para su impugnación. En todo caso se garantizará el debido proceso".

Como se ha podido apreciar, los aspectos sustanciales de la política educativa neoliberal para el sector educativo habían quedado consignados en el Plan de Desarrollo. Pese a las importantes movilizaciones sociales y populares contra las políticas del Plan, el Gobierno -con la anuencia de reconocidos sectores mayoritarios del Congreso- logró sacar adelante durante la primera legislatura de 1999 la ley del Plan Nacional de Desarrollo (508 de 1999).

Como es de amplio conocimiento, luego de ser sometida al control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, la ley del plan fue declarada inconstitucional, por vicios de procedimiento¹⁶. El gobierno reaccionó de manera inmediata con la expedición del Decreto 955 de 1999, el cual -una vez sometido al respectivo control constitucional- también fue considerado contrario al ordenamiento jurídico. De esa forma se produjo un rudo golpe a las pretensiones gubernamentales de dotar de legalidad los propósitos de su política neoliberal. La caída de la ley del plan obligó a un "trámite separado" de las diferentes políticas gubernamentales, incluida la política educativa. El andamiaje jurídico, diseñado cuidadosamente para emprender transformaciones estructurales en la educación pública, ahora derrumbado, necesitaba ser reconstruido rápidamente¹⁷.

En el "Presupuesto de la verdad", antes de la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley del plan, ya se habían concretado, con la misma agresividad, algunos de los propósitos de la política neoliberal para el sector educativo. En particular, resultaba evidente que uno de los ejes de tal política descansaba en la "flexibilización laboral" del magisterio.

16 Ver: sentencia Corte Constitucional No. C-. 557 de 2000. El Gobierno reaccionó con la expedición del Decreto 955 de 2000. Dicho decreto fue declarado igualmente inconstitucional mediante la sentencia C-. 1403 de 2000.

17 Los debates jurídicos en torno a los alcances de la ley del Plan insistían, en todo caso, que la Ley 508 se había extralimitado al regular sobre materias que no eran de su resorte. Tal era la situación de buena parte de la normatividad contenida en el plan sobre el sector educativo y sobre el régimen de los maestros.

Precisamente en dicho documento se reitera, esta vez de manera explícita, que el desequilibrio financiero del sector educativo se explica por la evolución de los costos laborales. "Este desequilibrio ha sido provocado en parte por el crecimiento de los costos debido a los ascensos en el escalafón, que equivale a un promedio de 5 puntos porcentuales reales, y por la incorporación de 14.123 docentes adicionales financiados y cofinanciados, según lo establecido en la Ley 60 de 1993. Sin embargo, el mayor costo se origina en la nivelación salarial acordada en 1995, que representó un incremento del 26% real, que, a precios de 1998, significa costos fijos adicionales cercanos a los \$600 mil millones"¹⁸.

Seguidamente se afirma: "Por esta razón es de la mayor conveniencia que las entidades territoriales contribuyan a desmontar, con su gestión y con su acción, aquellos factores que propician el crecimiento del gasto educativo por encima de las posibilidades reales de financiación"¹⁹.

Mas como al mismo tiempo, en consonancia con el ya expuesto diagnóstico del sector, se considera que los problemas del mismo no se deben a la falta de recursos, queda claro que de lo que se trata es de avanzar en la estrategia de flexibilización laboral concebida en el Plan de Desarrollo, para posibilitar un esquema de financiación en el que la asignación de recursos ocurra con fundamento en la población efectivamente matriculada (esquema de asignación de recursos por UPC -unidad per cápita de capitación- similar al ya existente en salud).

Por eso se señala que "será necesario introducir en el estatuto docente normas y mecanismos de administración de manera que los regímenes de disciplina, de estímulos, de capacitación y de carrera docente, estén acordes con el nuevo esquema de asignación de recursos ligado a la obtención de resultados"²⁰.

El "Presupuesto de la verdad" anuncia, además, que "debe crearse una Comisión permanente en la que participe el Gobierno Nacional y las entidades territoriales encargada de aprobar las modificaciones de Planta de Personal, regular los ascensos en el escalafón y todo lo relacionado con la parte salarial"; "que se debe proceder a impulsar el pro-

18 El Presupuesto de la verdad..., ob. cit, p.102. También se explica por la ya referida creación del Fondo Educativo de Compensación.

19 *Ibid.*, p.103

20 *Ibid.*, p.105

ceso de racionalización de la planta previsto en el Plan Nacional de Desarrollo"; que "la redistribución de docentes para incrementar la relación alumno docentes se estima que liberará por lo menos 20.000 plazas"; que "éstas no deben ser reemplazadas debido al déficit que hoy tienen las entidades territoriales para el pago de maestros"; que "se debe replantear el mecanismo de financiación de los faltantes de educación a través del FEC"; "que se ha de "suspender el apoyo que está previsto en el Plan de desarrollo para las entidades territoriales, cuando éstas incumplan los lineamientos del Gobierno Nacional en materia salarial y prestacional"; y que "se debe modificar la normatividad en el sector de la educación para desmontar la práctica de entidades territoriales de conceder mejoras salariales sin contar con la disponibilidad suficiente de recursos"²¹.

Al valorar la política de flexibilización laboral hasta aquí expuesta, se puede aseverar lo siguiente:

Se aprecia un tránsito de políticas de flexibilización con inclusión negociada (prevaliente durante la administración Samper y en menor medida durante la administración Gaviria) hacia una política de flexibilización autoritaria²².

La flexibilización autoritaria -revestida por cierto del fetiche de la legalidad- habrá de concretarse, si se cumplen las previsiones de la ley del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto de la verdad, en:

- a) El despido masivo de docentes por cambios en la relación número de alumnos/docente y por los efectos de la evaluación (cerca de 25.000 maestros en el corto plazo).
- b) Las nuevas facultades de disposición de la fuerza de trabajo docente con el previsto régimen de traslados.

²¹ *Ibid.*, p. 106

²² Son varios los ejemplos que ilustran la idea de flexibilización con inclusión negociada. Estos se refieren al trato "especial" otorgado al sector educativo en la Leyes 60 y 100 de 1993, la Ley 115 de 1994 y la nivelación salarial acordada en 1995. El poder sindical y la fuerte capacidad de movilización de masas de Fecode fueron la base de ese tratamiento. Si bien se lograron preservar algunos intereses gremiales (salariales y prestacionales), la política del Estado logró también importantes avances, que habrían de constituirse en soporte de la ofensiva flexibilizadora de la administración Pastrana. Sobre todo deben destacarse las diversas modalidades de contratación en el orden municipal que condujeron a la creación de "plantas paralelas", a la proliferación de variadas formas de satelización educativa y al desmonte gradual "por la puerta de atrás" del estatuto docente.

- c) Los planes de racionalización de la planta docente, los convenios de desempeño y la evaluación bianual que serán los principales instrumentos de la flexibilización.
- d) La sujeción de la estabilidad a la evolución de la población escolar y los resultados en términos de estudiantes efectivamente matriculados, lo cual tiende a organizar la actividad educativa y la relación laboral en forma análoga al ciclo productivo.
- e) El desmonte -de frente- del estatuto docente, mediante la pretensión de revisar las actuales regulaciones sobre promoción, ascensos y remuneración establecidas en tal estatuto.

La estrategia de flexibilización implica además el entierro de la descentralización educativa con su sometimiento a la dictadura fiscal, administrativa y de gestión del Gobierno central, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

Como se desprende de lo anterior, la estrategia de flexibilización ha de entenderse como una declaratoria de guerra del Estado contra la Federación Colombiana de Educadores, Fecode, que representa un doble obstáculo para los propósitos estatales.

En primer lugar, la Federación es uno de los reductos más importantes de movimiento social y sindical de masas que aún tendría la capacidad de incidir sobre las decisiones de política estatal y de halar junto a otras organizaciones el movimiento de los estatales. Circunstancias históricas, que no son objeto de estudio del presente trabajo, han colocado a la Federación como cabeza visible de presentes y futuros escenarios de la conflictividad social y de clase en el contexto de la reestructuración capitalista.

En segundo lugar, la Federación conforma el único "actor social" organizado²³ que podría confrontar las tendencias de regulación estatal del sector educativo anteriormente descritas.

De ahí que una posible derrota de la Federación aparezca como condición necesaria para sacar adelante el proyecto capitalista para la educación pública. Las condiciones para atacar la fortaleza ya asediada, están dadas. El discurso estatal, por cierto ampliamente difundido, insinúa que

²³ Desde luego que no se deben descartar los "otros actores" del proceso educativo: los padres de familia y los estudiantes; sólo que sus posibilidades de respuesta organizada son aún limitadas.

Fecode sería una institución para el sostenimiento de privilegios que no consultan principios de remuneración por resultados y, que, además, por la vía de la captación de rentas se apropia indebidamente de recursos que bien podrían destinarse hacia los más pobres²⁴. El lenguaje estatal ya no muestra disposición para seguir concediendo. La política señala la decisión del Estado de medir fuerzas. El escenario que éste propone es sin duda el de la confrontación, a la espera de respuesta.

Lo que se percibe en el futuro próximo es sin duda un ciclo fuerte de lucha del magisterio en defensa de la educación pública y por la preservación de las condiciones sectoriales de contratación²⁵. Frente a la política del Estado, Fecode se encuentra desarrollando su política de desobediencia civil.

Aquí habrá de ocurrir lo que ya ha sido objeto de tratamiento en otros terrenos del conflicto social y de clase. Si hay fuerza, se negocia. Si no, se impone la política estatal.

24 El proyecto de Ley 173 de 1999 fue contundente en sus pretensiones de sepultar el escalafón docente y de avanzar en la flexibilización de las relaciones laborales del sector educativo. Ver sobre todo los artículos 18, 19, 20 y 21.

25 Una primera medición de fuerzas con resultados desiguales y contradictorios para los maestros ocurrió en el paro estatal del primer semestre de 1999, que pretendió enfrentar la política educativa del Plan de Desarrollo.

CAPÍTULO SEGUNDO

TRANSFORMACIONES DE HECHO Y EN DERECHO

LOS PLANES DE RACIONALIZACIÓN
EDUCATIVA,
EL NUEVO SISTEMA ESCOLAR Y
EL PLAN DE REORGANIZACIÓN DEL
SECTOR EDUCATIVO

INTRODUCCIÓN

Si bien la política neoliberal tuvo un diseño jurídico importante (fallido) con el Plan nacional de desarrollo, lo cierto es que sus lineamientos generales y las políticas fueron concretados en lo esencial, por las vías de hecho, en unos casos, y de derecho, en otros.

Como bien lo dijo entonces el Director del DNP, Juan Carlos Echeverri, "se cayó el plan legal, pero sigue el plan mental". En sentido estricto, el plan para el sector educativo ya estaba andando. La caída de la ley obligó simplemente a "enderezar" las cargas por el camino.

En efecto, mientras importantes sectores del movimiento obrero y social, el magisterio incluido, controvertían y combatían las orientaciones neoliberales del Plan de Desarrollo, en el segundo semestre de 1999, se inició la aplicación del "Plan de racionalización del sector educativo"¹, diseñado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación. También en ese segundo semestre se produjo la discusión y la aprobación del llamado "Presupuesto de la verdad", con el cual, de paso, se anunciaba el inicio de la "segunda ola de reformas" neoliberales². Las orientaciones de política educativa allí contenidas, tendrían posteriores concreciones con el lanzamiento del Nuevo Siste-

1 Departamento Nacional de Planeación/ Ministerio de Educación (1999), *Plan de racionalización del sector educativo*, Bogotá, D.C., 44 pp.

2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Departamento Nacional de Planeación (1999), *El presupuesto de la verdad. Presupuesto general de la nación 2000*, Bogotá, D.C., 198 pp.

ma Escolar³ en 2000 y posteriormente con el "Plan de Reorganización del Sector Educativo"⁴ en 2001.

Las preocupaciones de los tecnócratas neoliberales respecto del sector educativo y los propósitos de política, expresados en los documentos en mención, reiteraban lo que había hecho parte de la letra del plan de desarrollo:

- a. Los recursos dispuestos por el Estado para la educación no han redundado en un mejoramiento de la cobertura y de la calidad en la misma proporción.
- b. En la base del sistema educativo se encuentra un problema de gestión ineficiente de los recursos.
- c. Las políticas de reforma deben, por tanto, orientarse hacia una "racionalización" de los recursos, que arroje resultados de manera inmediata.
- d. En el eje de la racionalización se encuentran los costos docentes; una reducción o un cambio en la composición de los costos educativos puede redundar en un mejoramiento de la calidad educativa.

Más en el fondo, se encontraba la preocupación por la financiación del proceso de descentralización, que al finalizar la década, arrojaba resultados distintos a los buscados por las políticas neoliberales. En lugar de constituirse en un factor de distensión de las presiones fiscales, la descentralización se había convertido en un factor adicional del déficit fiscal. Al mismo tiempo, se había asistido a un acelerado proceso de endeudamiento, que colocaba las finanzas territoriales en una situación por demás precaria. Las condiciones de la economía pública nacional y local chocaban con los compromisos asumidos por el gobierno central y con las exigencias de reproducción del régimen político, por la vía de la generación de empleo público en la forma de clientelas locales. De otro lado, se culminaba la negociación del acuerdo extendido por el Gobierno de Colombia con el Fondo Monetario Internacional en el segundo semestre de 1999.

3 Departamento Nacional de Planeación/ Ministerio de Educación (2000), *Programa Nuevo Sistema Escolar: Transformación de la gestión y la participación educativa*, Bogotá, D.C.

4 Departamento Nacional de Planeación/ Ministerio de Educación (2001), *Plan de reorganización del sector educativo*, Bogotá, D.C., 41 pp.

Los desarrollos de la política educativa a través de lo que he denominado las "vías de hecho", muestran que ésta no se agota en el derecho positivo. Sin reducir el análisis a una "tesis de conspiración", fríamente calculada contra la educación pública, es claro que se estaba en presencia de un verdadero plan de privatización de la educación pública, que posee variados componentes y eslabones, no siempre fáciles de dilucidar. Veamos entonces algunos de ellos:

EL PLAN DE RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO (1999)

Como ya se señaló, el Plan de racionalización del sector educativo fue presentado en el segundo semestre de 1999. En la base de dicho plan se encontraba la idea de que "la extensión de cobertura, la calidad, la eficiencia y la equidad, se tendrán como criterios de interés general y de necesidad del servicio para determinar y racionalizar las plantas de personal docente, directivo docente y administrativo en los ámbitos departamental, distrital y municipal, conforme a un plan de fijación de plantas por municipios que cada departamento y distrito concertará con el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación"⁵.

Como se aprecia, por racionalización se comprende la racionalización del recurso docente. Tal propósito es sustentado en el plan, primero, con que 2.883.000 niños se encontrarían fuera del sistema educativo en razón de la inequitativa distribución de los maestros y el ineficiente manejo de los recursos; en particular, por la concentración de los maestros en las capitales y por la destinación de la mayor parte de los recursos al pago de los docentes, lo cual afectaría la calidad. A ello se agregaría, en segundo lugar, que los departamentos han venido acumulando costosas nóminas financiadas con recursos propios que resultan insostenibles y que, además, se han concentrado en las ciudades capitales y en las cabeceras municipales⁶.

En consecuencia, la solución estructural del plan de reorganización educativa consistía en que "a través de una apropiada administración del servi-

5 Departamento Nacional de Planeación/ Ministerio de Educación (1999), ob. cit., p. 9.

6 *Ibid.*, pp. 10, 11.

cio y plantas docentes distribuidas adecuadamente", se lograría que gobernadores y alcaldes garantizaran "a la población de sus departamentos una educación con la cobertura y la calidad requeridas"⁷. Nótese que en esta visión, la precaria situación de la educación pública aparece predeterminada por la estructura y el régimen docentes. Otras consideraciones, probablemente con mayor fuerza argumentativa para explicar la incapacidad del Estado en su obligación de materializar el derecho a la educación, como la situación de pobreza, el estado de guerra interna y otros condicionantes sociales, políticos y culturales, que inciden sobre las posibilidades de acceso, permanencia o deserción de los niños y niñas en las escuelas, quedan ocultas. Desde luego, que una mejor asignación de recursos puede redundar en un mejoramiento de la situación. Pero de ahí a que el problema de la asignación se constituya en el centro de la política, hay una gran distancia.

El plan de racionalización era un plan de ajuste de plantas en sentido estricto. Con él se esperaba, de una parte, aumentar la cobertura en "al menos un millón de niños, niñas y jóvenes". De otra, liberar recursos que por no ser necesarios para "financiar docentes en el municipio ...serán invertidos en un Plan Progresivo de la Calidad Educativa por alumno"⁸.

El plan de racionalización educativa se desagregaba en la forma de planes departamentales y de planes municipales, y llegaba hasta la institución escolar; suponía en consecuencia la construcción de un sistema de información que garantizara flujos veraces de información, pues sobre éste se encontraba montada en buena medida la política. El plan de racionalización descansaba igualmente sobre el cálculo de "las relaciones técnicas convenientes para la situación educativa de cada municipio con base en los estándares acordados con la Nación", por parte del "Equipo técnico departamental de racionalización"⁹.

Las relaciones técnicas básicas del plan de racionalización se pueden apreciar en el cuadro 1.

⁷ *Ibid.*, p. 11.

⁸ *Ibid.*, pp. 11, 12.

⁹ *Ibid.*, pp. 18, 19.

CUADRO 1
PLAN DE RACIONALIZACIÓN EDUCATIVA
RELACIONES TÉCNICAS TOTALES

Nivel o ciclo	Alumno / Docente		Alumno /Grupo	
	Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural
Preescolar	25	20	25	20
Primaria	35	26	35	26
Secundaria y media	25	20	40	32

Fuente: Plan de racionalización educativa, ob. cit., p. 30

"Conocida la situación actual de la distribución de Plantas de Personal y deducida la tasa de asignación alumno-docente para su jurisdicción, -se señalaba en el plan- se procede a confrontarla con la tasa propuesta, lo cual permitirá definir objetivos y metas por alcanzar. Estos constituyen el estado deseado o la situación que se espera obtener con la ejecución de acciones de racionalización"¹⁰. "Con los resultados y metas establecidas en el Plan de Racionalización se procederá a establecer los compromisos que cada entidad territorial debe asumir en este proceso. *Estos compromisos se formalizarán en convenios de desempeño*, que suscribirán los departamentos y los distritos con la Nación (MEN-DNP y Ministerio de Hacienda)" (destacado del autor)¹¹.

Como se observa, con los planes de racionalización se estaba en presencia de un propósito de política que poseía consecuencias fiscales. El gobierno aprovechó la precaria situación de las finanzas territoriales para reproducir en el orden regional la política de ajuste, que para entonces ya había pactado con el FMI. Ese es el caso de los convenios de desempeño. El gobierno disponía de recursos de crédito, condonables, para aliviar los problemas de liquidez y en algunos casos de insolvencia, de los entes territoriales, siempre y cuando se cumplieran las metas de los convenios. El "ajuste territorial" iría mucho más rápido que el ajuste del nivel nacional.

Los planes de racionalización educativa poseían alcances que iban más allá de las redefiniciones de las plantas docentes y administrativas.

¹⁰ *Ibid.*, p. 19.

¹¹ Las metas señaladas en el plan debían cubrir el período 2000-2002, *ibid.*, pp. 19, 20.

Con ellos se inició una profunda reestructuración del sector público educativo¹².

Además de las facultades que se le otorgaron a gobernadores y alcaldes para disponer de "las plazas que en forma normal se liberen cada año", "del traslado del docente y directivo docente" (previo concepto de la JUME o de la JUDE, según el caso), para "efectuar retiros compensados voluntarios" y trasladar a plazas docentes vacantes del situado fiscal docentes que vengan siendo pagados con recursos propios, entre otros, el plan de racionalización estipuló la posibilidad de "fusión de establecimientos", de "conversión de establecimientos", de "supresión o clausura de establecimientos educativos" y otra serie de mecanismos que afectaban adicionalmente la situación del régimen docente¹³.

Por vía de hecho, proseguían entonces las políticas neoliberales del fallido intento de la ley del plan de desarrollo. Con el plan de racionalización educativa se inició la "sensibilización" de la comunidad educativa frente a las políticas de ajuste fiscal, a la reducción de costos docentes y a la incorporación de "parámetros técnicos" en la decisiones de política educativa.

Los planes de racionalización fueron adoptados en todos los departamentos del país. Todavía hoy, el quehacer educativo en los entes territoriales posee la impronta de tales planes¹⁴.

EL NUEVO SISTEMA ESCOLAR (2000)

Con el programa "Nuevo Sistema Escolar (NSE): transformación de la gestión y la participación educativa", se anunció la reforma a "la gestión y la asignación de recursos en los sistemas educativos al interior de entre 5 y 8 departamentos, y entre 100 y 160 municipios, así como la constitución de entre 500 y 800 colegios completos que garantizarán el acceso de los niños

12 Con los planes de racionalización, la actividad pedagógica y formativa de los docentes fue castigada sensiblemente; desaparecieron las descargas académicas para los profesores con dedicación a proyectos específicos (actividades culturales, con la comunidad, deportivas, etcétera), los directores de grupo (en secundaria); los sicopedagogos, las coordinadoras femeninas, y los coordinadores académicos y disciplinarios. Entrevista con la presidenta de Fecode, Gloria Inés Ramírez, el 14 de febrero de 2002.

13 Plan de reorganización..., *ibid.*, pp. 23, 24.

14 A juzgar por los niveles de condonación de los créditos, atados a los convenios de desempeño, el nivel de ejecución de estos planes puede superar actualmente el 70 por ciento. Entrevista..., *ibid.*

a la educación básica hasta noveno grado¹⁵. El programa del NSE es financiado principalmente con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, responde a proyectos para la educación pública diseñados desde el Banco Mundial para las instituciones escolares y representa un intento de generalización de la experiencia del eje cafetero, contenida en el "Plan de Acción para el Eje Cafetero-Área educativa especial"¹⁶.

El NSE representa, por otra vía, la reedición de la figura del "Nuevo Colegio", concebida en el plan nacional de desarrollo, ya examinado, y comprende una idea de descentralización que va más allá de una noción de "municipalización" para situarse, de manera directa, en el escenario mismo de la institución escolar, mediante una forma desfigurada de la "autonomía escolar". En la base del NSE se encuentra el "colegio completo". Esta institución representa otro de los caminos de hecho ("las transformaciones previstas en los distintos niveles territoriales y escuelas no requieren reformas legales"¹⁷) de la estrategia neoliberal para la educación pública. Mediante ella se busca avanzar hacia un esquema de autonomía escolar en la forma de autonomía para la gestión de los recursos, especialmente de los recursos financieros, a partir de un concepto -aparentemente democrático- de gestión participativa, que vincula a los padres y las comunidades en la administración escolar.

El NSE supone una redefinición de la noción de responsabilidad estatal frente a la educación pública, pues ésta se traslada completamente a la comunidad educativa. Ello es más evidente, cuando se considera que con el NSE se pretenden generar a futuro las condiciones para la aplicación de un modelo de gestión privada de los recursos públicos, con todas las implicaciones que ésta tiene, como es justamente la experiencia del Eje Cafetero, luego del doloroso desastre de 1999.

Aunque la participación en el programa del NSE es definida como voluntaria, los departamentos que entren en él deben suscribir un convenio con el Ministerio de Educación en el que "se comprometen a racionalizar la planta docente y la asignación de recursos del situado

15 Departamento Nacional de Planeación/ Ministerio de Educación (2000), ob. cit., p. 1.

16 Ministerio de Educación Nacional, abril de 1999. En su fase inicial, el NSE "trabaja en los departamentos de Risaralda, Quindío, Valle del Cauca y Atlántico", y luego en Santander. Programa Nuevo..., ob. cit., p. 4.

17 *Ibid.*, p.1.

fiscal distribuyendo los recursos del sector a los municipios por fórmula; a certificar a todos los municipios mayores de 100.000 habitantes; a transferir las funciones de administración de docentes y escuelas a los demás municipios; y a modernizar las secretarías departamentales de educación fortaleciendo las funciones de información, seguimiento y asistencia técnica a los municipios¹⁸. Estos compromisos, como se verá más adelante, han quedado entre tanto incorporados a la normatividad con la Ley 715 de 2001. Justamente por esa razón, se ha insistido en este capítulo en la noción de "políticas de hecho", que luego son avaladas con el don de la legalidad.

Los municipios, por su parte, se comprometen "mediante planes de transformación de la gestión, a reorganizar las instituciones educativas de su ámbito en colegios completos; a asignar los recursos docentes, del situado fiscal y de las participaciones municipales por fórmula a los colegios; a otorgar mayor autonomía a los colegios mediante la delegación de funciones de administración de docentes y dineros a los rectores y gobiernos escolares", entre otros¹⁹. Nótese que el concepto de autonomía se refiere esencialmente a la gestión de los recursos, incluidos los dineros. Es decir que lo que el NSE impone al municipio consiste en propiciar una idea de colegio como gerencia financiera y de recursos.

Los colegios completos, de otro lado, se comprometen a involucrar la participación de padres, comunidades y docentes en la administración escolar y a desarrollar planes de mejoramiento de la gestión de la institución. En este punto, bajo el amparo de un cuestionable concepto de democracia escolar, que se reduce, como se ha dicho, a la gestión de los recursos, se encuentra el germen para promover una disputa por los recursos y enfrentar a los miembros de la comunidad educativa. En presencia de recursos escasos, se presentarán de manera inevitable choques entre docentes y padres de familia, en particular cuando la situación financiera del "colegio completo" lo demande y lo coloque frente a la disyuntiva: reducción de costos o cofinanciación.

El NSE prevé, además, un esquema de "incentivos monetarios" para los colegios que cumplan con sus compromisos. Se trata de una suerte de

¹⁸ *Ibid.*, p. 1.

¹⁹ *Ibid.*, p. 1. La asignación de recursos por fórmula debe entenderse en la lógica de la financiación de la demanda, esto es, por estudiante efectivamente atendido.

pago, por la mayor o menor consecuencia en la aplicación de la estrategia neoliberal, que se ha venido tratando en este texto.

Como en el caso de los planes de racionalización, en el NSE también se prevé que "los ahorros generados por la mejor gestión de los recursos docentes se orientarán a mejorar la calidad de la educación"²⁰.

El programa del NSE incluye cinco componentes (con sus respectivas asignaciones económicas), mediante los cuales se desarrollan de manera más concreta los lineamientos generales hasta ahora expuestos:

El componente de *gestión educativa y territorial* tiene el propósito de disponer recursos destinados a la asistencia técnica para la elaboración e implantación de los planes de gestión departamentales, municipales y escolares. El énfasis de tales planes, en el caso de los departamentos, se encuentra en la asignación de recursos financieros y docentes, de acuerdo a fórmulas (política de demanda) y a la transferencia de competencias. En los municipios, además de la asignación por fórmula, éstos deben garantizar la organización del colegio completo, las transferencias de responsabilidades a éstos del manejo de recursos no salariales e "incluyendo cuando sea posible, la transferencia completa de responsabilidades sobre la planta docente a los propios establecimientos educativos"²¹. Como se aprecia, el propósito de este componente consiste en propiciar la descentralización hacia la autonomía escolar, entendida ésta como la autonomía en la gestión de los recursos; lo cual conlleva de manera inevitable a estimular tendencias privatizadoras.

El componente de *incentivos al mejoramiento de la gestión educativa* descansa sobre la política de incentivos monetarios, ya comentada. Tales incentivos se encuentran en función del cumplimiento de los compromisos asumidos en los planes de gestión en sus diferentes niveles.

El componente de *información para la gestión y la calidad educativa* busca "promover y facilitar la existencia de información oportuna y adecuada para la toma de decisiones y para el seguimiento de resultados por parte de las comunidades y de los interesados". Tal propósito se inscribe dentro de la estrategia de diseño de un sistema nacional de información, lo cual -sacado de contexto- no sería cuestionable. Al si-

²⁰ *Ibid.*, p. 1.

²¹ *Ibid.*, p. 2.

tuarse, no obstante, en el marco de políticas de privatización, es claro que un sistema de información puede ser instrumentalizado en función de los propósitos de la política, los cuales -como ya ha podido apreciarse- están encauzados en buena medida a sustentar una política de asignación por unidades de capitación.

El programa del NSE posee además los componentes de *comunicación y movilización social y de seguimiento y evaluación*, con los cuales se busca alcanzar un elevado nivel de legitimación social, respecto de los propósitos del NSE, y garantizar el cumplimiento de los compromisos, especialmente en los siguientes temas. "a) asignación de recursos; b) capacidad institucional y gerencia educativa; c) autonomía; d) ampliación de cobertura, permanencia y retención; e) información pública y participación ciudadana"²².

Al analizar sus "beneficios", los gestores del NSE ya anunciaban los lineamientos generales de un nuevo régimen de competencias, como el que quedaría consignado en la Ley 715 de 2001: "El MEN afianzará su liderazgo en la definición de políticas y estrategias; los departamentos fortalecerán su poder de fiscalización y proveerán asistencia técnica; los municipios manejarán los recursos del sector; y las instituciones escolares tendrán una gestión autónoma y participativa"²³.

El NSE se constituye en la antesala para el manejo de recursos del sector educativo de manera directa por la comunidad o por instituciones de la "sociedad civil" y en una lógica de optimización de recursos escasos abre la puerta para que proyectos pedagógicos terminen subordinados a políticas de gerencia financiera. Al mismo tiempo, fortalece una noción de responsabilidad estatal limitada a la disposición de los recursos, en la que lo importante consiste en que quien los administre, lo haga de manera eficiente, esto es, de acuerdo con los dictados de la política general.

²² *Ibid.*, p. 3.

²³ *Ibid.*, p. 3.

EL PLAN DE REORGANIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO (2001)

En la definición del DNP y del MEN, se señala que "la implantación de un Plan de Reorganización en el Sector Educativo²⁴ hace parte de una estrategia global liderada por el Gobierno Nacional con el fin de superar las restricciones de la oferta educativa en los departamentos, distritos y municipios, mediante la optimización en el uso de la infraestructura educativa y la redistribución de los recursos humanos y financieros"²⁵. Igualmente se reafirma que con ello se busca ampliar la cobertura a más de un millón de niños y jóvenes, mejorar la equidad y, "por esta vía liberar importantes recursos para ser invertidos en la calidad de la prestación del servicio educativo"²⁶.

En el Prese se reitera que la "reorganización del sector educativo está fundamentada en criterios de cobertura, equidad, eficiencia y calidad, los cuales se constituyen en pilares básicos de la política educativa"²⁷. Esos mismos pilares habían sido identificados cuando se lanzaron los planes de racionalización del sector educativo en 1999. Precisamente el documento del Prese señala que "dichos Planes se están realizando gradualmente de acuerdo con las necesidades educativas y las realidades institucionales de cada entidad territorial"²⁸. De tal forma que el Prese debe ser comprendido como la prolongación de las políticas contenidas en los planes de racionalización educativa.

Las políticas del Prese pueden sintetizarse, así: Aumento de cobertura; realización de "movimientos de personal directivo, docente y administrativo" para superar las inequidades en la distribución de las plantas; acopio y ajuste permanente de información sobre aplicación de recursos de situado fiscal para promover la equidad; promoción de la equidad interregional²⁹;

24 En adelante Prese.

25 Departamento Nacional de Planeación/ Ministerio de Educación (2001), Plan de reorganización..., ob. cit, p. 2.

26 *Ibid.*, p. 2.

27 *Ibid.*, p. 4.

28 *Ibid.*, p. 2.

29 La noción de equidad del Prese está concebida en la perspectiva de unidades de capitación. Lo inequitativo resultaría de la desatención de los parámetros técnicos, por ejemplo, alumno/maestro, y en consecuencia de asignaciones de presupuesto, que reproducirían esa situación anómala.

puesta en marcha y consolidación de un sistema de información para la gestión descentralizada; participación y veeduría ciudadana y liberación de recursos para ser invertidos en calidad³⁰.

Para la implantación de estas políticas, el Prese dispone los mismos instrumentos de los planes de racionalización educativa en materia de definición de responsabilidades en el nivel nacional, departamental y distrital, municipal y de la institución educativa³¹; igualmente establece en principio los mismos mecanismos (traslados, incorporación en plazas vacantes a educadores que vienen siendo pagados con recursos propios, convocatoria de concursos por necesidades del servicio debidamente demostradas) y las mismas estrategias (fusión de establecimientos, fusión de grupos, etcétera)³²; e incorpora idénticas relaciones técnicas y un Plan Progresivo de Calidad Educativa, igual al de los planes de racionalización educativa.

En consideración a lo anterior, se puede afirmar que con el Prese se busca simplemente ajustar y actualizar metas ya definidas en los planes de racionalización educativa e incorporadas a los convenios de desempeño.

Por ello, en el Prese se señala igualmente que pese a la "inexequibilidad de la Ley 508 de 1999, las cláusulas del convenio³³ hoy siguen vigentes para las partes, máxime cuando la Ley 612 de 2000 permitió la suscripción de un convenio y un contrato de crédito adicionales para financiar el déficit del situado fiscal, manteniendo la vigencia de los compromisos de racionalización"³⁴. En ese sentido, es notorio el vínculo entre el Prese y la política de ajuste territorial que en 2000 y 2001 había adquirido mayor relevancia, dado que el plan de ajuste pactado con el Fondo Monetario Internacional ya se encontraba en plena implantación.

El ajuste y la actualización de metas, parte del ajuste de "los objetivos y metas de los planes concertados en la vigencia de 1999 y firmados en enero de 2000", una vez "revisada la información del Plan de Reorganiza-

30 *Ibid.*, p. 7.

31 *Ibid.*, pp. 8-10.

32 *Ibid.*, pp. 13-17.

33 Se trata de los convenios de desempeño que fueron impuestos por la Nación a departamentos y distritos y en los que se formalizaron los compromisos a tres (3) años en materia de racionalización educativa.

34 Plan reorganización..., ob. cit., p.5.

ción Departamental o Distrital de acuerdo con los aplicativos (Colegios, Plantas y Nómina) definidos por la Nación³⁵.

"El ajuste a los objetivos del Plan debe expresarse en términos de resultados. Por ejemplo: incrementar cupos educativos (cobertura) o liberar recursos de las diferentes fuentes (situado fiscal, PICN, recursos propios) para aumentar cobertura o mejorar calidad. Las metas constituyen la expresión cuantitativa de los objetivos y se ajustarán tanto para el período de gobierno (2001-2003) como para cada año del mismo"³⁶.

Como se aprecia en el cuadro 2, el Prese se encuentra en pleno proceso de implantación, con unos niveles de cumplimiento aceptables, si se considera que las metas están definidas hasta el 2003.

CUADRO 2
PLAN DE REORGANIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO 2000-2003
METAS - RESULTADOS

Concepto	Resultados a 2001	Metas 2003	Cumplimiento
Liberación de plazas y/docentes	12.406	26.366	47.05%
Traslados de plazas y/o docentes	13.635	26.359	51.72%
Aumentos de cobertura	479.493	1.042.925	45.97%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Plan Estratégico Educación 2000-2002

El ajuste de metas de cobertura del Prese quedó definido en 1.042.925 nuevos cupos del sector oficial. De ellos, se han creado 479.493 (45.97%), lo cual condujo -en la cifras que maneja el Ministerio de Educación- a un incremento de la relación número de alumnos por maestro de 23 en 1999 a 26 en 2001. En desarrollo del Prese se constituyeron igualmente cerca de 900 instituciones educativas en 2001 (con todos los grados y niveles y administraciones unificadas). "Esto se logró entre otras medidas con la aplicación de las siguientes estrategias: integración de 105 nocturnos, articulación de 1.021 niveles, fusión de 771 instituciones y 905 grupos, supresión de 518 instituciones y unificación de 169 administraciones"³⁷.

³⁵ *Ibid.*, p. 12.

³⁶ *Ibid.*, pp. 12-13.

³⁷ Ministerio de Educación Nacional (2002). Plan Estratégico de Educación 2000-2002. Documentos varios (mimeo).

Como el cumplimiento de metas se encuentra asociado a condonaciones de recursos de crédito, según los niveles de cumplimiento, lo que se aprecia -incorporando la totalidad de los criterios establecidos en los convenios de desempeño- es que tales niveles oscilan entre un 50% y un 80%, con lo cual se habían condonado 628.249 millones de pesos a diciembre de 2001³⁸.

Las políticas aquí estudiadas representaron un avance significativo en la estrategia neoliberal para la educación pública, al generar condiciones para la aplicación de estándares técnicos que acercaban la política de financiación a un concepto de asignación por unidades de capitación (esto es, por demanda), al imponer ajustes y redefiniciones de plantas, fusiones (incluso cierre) de instituciones escolares, al redefinir la noción de responsabilidad de la Nación y por esa vía dar los primeros pasos en la reformulación de las competencias en los diferentes niveles, y al sintonizar la política de financiación con la política de ajuste fiscal, impuesto por el FMI.

Empero, tales avances por las "vías de hecho", chocaban con unas condiciones estructurales emanadas del régimen de presupuesto y del régimen de transferencias, definidos constitucionalmente.

La estrategia neoliberal requería entonces introducir, como marco global de su política, un cambio sustancial en las reglas de juego existentes respecto de la asignación y de la distribución de los recursos, que la Nación transfería a los entes territoriales. Tal propósito se concretaría con la presentación del proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000.

³⁸ *Ibid.*

CAPÍTULO TERCERO

UN NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL
PARA EL "AJUSTE FISCAL"
Y LA PRIVATIZACIÓN

EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001

INTRODUCCIÓN

Uno de los componentes principales del régimen jurídico-económico emanado de la Constitución de 1991 fue el régimen de transferencias vigente hasta el proceso de reforma constitucional que concluyó con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001. Dicho régimen, mediante el cual se definió la asignación de competencias y la distribución de recursos en el marco de los procesos de descentralización, daba cuenta de las transformaciones del Estado en un complejo contexto de reestructuración capitalista y de reorganización de las relaciones sociales, de acuerdo a los trazos de la estrategia política neoliberal predominante.

Luego de casi dos décadas de descentralización y a diez años de expirado el nuevo orden constitucional en materia de transferencias, los debates sobre los alcances y los límites del proceso de descentralización y las modalidades de financiación de dicho proceso captaron una creciente atención. Además de consideraciones desde la perspectiva política, o de la gestión pública, o incluso de los impactos de la descentralización sobre el modo de desarrollo regional (por ejemplo, en términos de equidad), la discusión se asoció fuertemente con la cuestión de las finanzas del Estado. El régimen de transferencias fue duramente criticado y considerado inconveniente por los estrategas neoliberales. La reforma a dicho régimen se constituyó en una de las opciones de la política de racionalización del gasto público y del equilibrio fiscal, propiciadas por el Fondo Monetario Internacional, en la perspectiva de globalizar las condiciones de estabilidad macroeconómica requeridas para el libre flujo de capitales y de mer-

cancias que demanda el actual orden capitalista. Precisamente, en el acuerdo extendido por el gobierno colombiano con el FMI en diciembre de 1999, se señalaba: "El más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el 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 acuerdo de participación en los ingresos corrientes de la Nación"¹.

Como se señaló en el capítulo anterior, con el inicio del proceso de reforma al régimen de transferencias, se puso en marcha un cambio estructural de la mayor importancia, que habrá de modificar los escenarios de la financiación del proceso de descentralización, del gasto social y del gasto en educación, de manera particular. En el presente capítulo se muestran, a partir de una breve presentación del régimen constitucional vigente hasta el 30 de julio de 2001, los principales momentos del proceso de reforma constitucional que terminaría con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001, y se procede a un examen de los posibles impactos del nuevo ordenamiento constitucional sobre el futuro de la educación pública, en particular sobre sus condiciones de financiación y sus perspectivas de organización de acuerdo con las lógicas del mercado.

EL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS ANTERIOR AL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001²

En el título XII "Del Régimen Económico y de Hacienda Pública", capítulo 4 de la Constitución de 1991, se señalaron las bases del régimen de distribución de recursos y de las competencias. En los artículos 356 y 357 se definió la naturaleza y los alcances del situado fiscal y de las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación.

1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999). Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional, p. 11.

2 Esta parte del libro -hasta el acápite "Efectos de la (contra)reforma sobre el monto de los recursos"- contiene en gran medida apartes de mi trabajo "Tendencias de reforma al régimen de transferencias" (2001), publicado en *Pensamiento Jurídico*, revista de teoría del derecho y análisis jurídico, No. 14, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, pp. 125-158. El texto ha sido actualizado y acondicionado a los propósitos del libro.

EL SITUADO FISCAL

En cuanto hace referencia al situado fiscal, se estipuló en primer lugar que se trata de una *transferencia automática* sobre un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación³, "cedida a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se le asignen".

Segundo, que los recursos del situado "se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños".

Tercero, que el situado se aumentará anualmente "hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado".

Cuarto, estableció los criterios de la cesión y de la distribución entre los Distritos y los Departamentos a ser considerados por la ley.

Quinto, aunque la responsabilidad que implica la cesión descansa sobre los Distritos y Departamentos, por disposición constitucional se estableció que el proceso de descentralización debía hacerse con la participación de los municipios; lo cual significa que éstos se convirtieron en beneficiarios indirectos de esta cesión.

En desarrollo del mandato constitucional se expidió la Ley 60 de 1993⁴, la cual fijó un incremento gradual de la participación de esta transferencia en los ingresos corrientes de la Nación de 23 por ciento en 1994, a 23.5 por ciento en 1995 y a 24.5 por ciento en 1996⁵.

3 El artículo 358 de la Constitución Política definió los ingresos corrientes como los "constituidos por los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios con excepción de los recursos de capital".

4 No es propósito de este trabajo realizar un análisis de la ley en mención. Tampoco del régimen de transición 1994-1996 contemplado en ella, para garantizar que en ningún caso las cesiones fueren inferiores en pesos constantes al nivel de 1993 y permitirle a los distritos y departamentos realizar los ajustes necesarios para garantizar las condiciones de eficiencia administrativa mandadas por la ley. Se trata simplemente de presentar de manera sistemática los criterios de distribución del situado, para luego centrarse en el análisis empírico de la educación pública.

5 En el año base (1993) el porcentaje alcanzó 22.1 por ciento, que resultó de considerar el situado de ley por transferencias a los servicios seccionales en salud. Y en educación, "los programas definidos en la ley de presupuesto: educación básica primaria, secundaria y media vocacional, colegios cooperativos, planteles nacionales, educación misional, centros experimentales piloto y el pago de prestaciones sociales del magisterio". Departamento Nacional de Planeación. ¿Cómo se distribuye el situado fiscal? Documentos para el desarrollo territorial, No.13, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, Bogotá, julio de 1998, p. 2.

En consideración a lo establecido en la Constitución y lo estipulado por la ley, 15 por ciento del situado se distribuía en partes iguales entre las 36 entidades territoriales beneficiarias directas (32 departamentos y 4 distritos) y el 85 por ciento restante atendiendo los siguientes criterios: Un porcentaje variable por población atendida en condiciones de eficiencia administrativa (equivalente a la suma necesaria para garantizar a cada entidad territorial un situado fiscal mínimo, que sumado a la alícuota cubra el costo per cápita promedio de atención en cada sector por la cobertura alcanzada) y el excedente por población potencial por atender y esfuerzo fiscal ponderado⁶.

Una vez se ha determinado el valor correspondiente para cada departamento y distrito, se procedía a la distribución sectorial de la siguiente manera:

- Para educación, se destinaba un 60 por ciento de la transferencia, como mínimo (para el pago de salarios y prestaciones sociales y económicas, y la prestación de servicios de preescolar, básica primaria y secundaria, y media).
- Para salud, se destinaba un 20 por ciento como mínimo (para el pago de salarios y prestaciones sociales y económicas; la prestación de servicios de primer, segundo y tercer nivel de atención; la prevención y el fomento de la salud).
- El 20 por ciento restante se destinaba para uno u otro sector⁷.

La transferencia y la administración de los recursos se realizaba de acuerdo con el mandato de ley, según las posibilidades que abrió el artículo 356 de la Constitución: En el caso de la salud, del total asignado al departamento, "mínimo el 50% (debía) aplicarse al primer nivel de atención y forzosamente (debía) transferirse a los municipios cuando éstos (asumieran) la competencia correspondiente". En educación, aunque el departamento debía efectuar el reparto de los recursos entre los municipios para la financiación de la educación que les correspondía, la administración de los recursos quedaba bajo su responsabilidad. "La Ley 60

⁶ *Ibid.* pp. 3 y 15.

⁷ Así, por ejemplo, en la ley del Plan de Desarrollo de Samper (Ley 188 de 1995) se estableció el 75 por ciento como mínimo de este porcentaje para educación, lo cual significaba que el situado fiscal en total debía alcanzar 75 por ciento (60 por ciento más 15 por ciento. Ese 15 adicional, resultaba de deducir 75 por ciento al 20 por ciento restante).

(preveía) la posibilidad de que los municipios mayores de 100.000 habitantes, según el censo de 1985 (pudieran) adquirir autonomía para administrar la prestación del servicio⁸.

De otra parte, como ya se ha señalado, los municipios eran beneficiarios indirectos de la transferencia departamental y distrital por situado fiscal. Para ese efecto, la Ley 60 de 1993 estableció una serie de requisitos para que los municipios pudieran asumir tanto la dirección autónoma en la prestación de servicios de educación y de salud, como la administración directa de los recursos.

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN

Respecto de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (PMICN) se estableció, en primer lugar, que por definición legal se fijaría un porcentaje mínimo de participación y se definirían las áreas prioritarias de inversión social que se financiarían con dicho recursos.

En segundo lugar se definieron criterios de distribución, así: "Sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos, y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierte (sic) en las zonas rurales". Tales criterios y porcentajes de distribución fueron determinados en la Ley 60 de 1993.

En tercer lugar, se estableció que la PMICN se incrementaría año por año del 14% en 1993 hasta un mínimo del 22% en el año 2002. Tal incremento gradual anual fue definido también por la Ley 60 de 1993.

Así mismo se estableció que la ley definiría "las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se ha-

8 *Ibid.*, p. 12.

rán acreedores a las sanciones que establezca la ley" (parágrafo transitorio del artículo 357).

Igualmente se dejó abierta la posibilidad de una aplicación restrictiva de la PMICN al considerarse que "estarán excluidos (de tal participación)..., los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica" (artículo 357).

Con las definiciones constitucionales y legales sobre situado fiscal y participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, se configuró durante la década de los noventa uno de los pilares de la financiación del proceso de descentralización. Tal configuración, al tiempo que se inscribía dentro de los presupuestos del orden constitucional del Estado social de derecho⁹, daba cuenta de las transformaciones del Estado en el marco de las estrategias neoliberales de la reestructuración (al transferir competencias incorporando criterios de asignación de recursos con arreglo a la demanda y la eficiencia en la gestión, es decir, el concepto: costo/beneficio) y se vinculaba, por tanto, a las políticas de racionalización de las finanzas públicas y de regulación del déficit fiscal del gobierno central.

Con el régimen constitucional y legal de las transferencias quedó establecido que en el año 2002, por lo menos el 46.5 por ciento de los ingresos corrientes de la Nación se destinaría para financiar componentes sociales del proceso de descentralización. En desarrollo del mandato constitucional se conformó una situación que en la práctica sería una limitante de las políticas de ajuste y de equilibrio fiscales, por cuanto las políticas neoliberales del gasto no podían incorporar los criterios de racionalización a las transferencias en consideración a su carácter automático y a su obligado incremento gradual anual. De esa forma surgió una "rigidez presupuestal", que encarnaba un conflicto entre la dinámica de los ingresos del Estado y la dinámica del gasto público. Como se verá más adelante, la pretensión del proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000 consistía justamente en resolver ese conflicto, quebrar esa rigidez y atar la evolución futura de las transferencias a los límites que se impondrán al crecimiento del gasto público.

⁹ Transferencia automática como garantía de la oferta pública, incremento gradual hasta alcanzar un nivel adecuado de atención de los servicios prestados en educación y salud, en el caso del situado fiscal; y de atención de necesidades básicas insatisfechas y de reducción de los niveles de pobreza, en el caso de las participaciones municipales.

CUADRO 1
TRANSFERENCIAS A ENTIDADES TERRITORIALES
MILES DE MILLONES DE PESOS CORRIENTES

	1990	1991	1992	1993	1994 ¹⁰	1995 ¹¹	1996 ¹²	1997 ¹³	1998 ¹⁴	1999 ¹⁵	2000 ¹⁶
Ingresos Corrientes de la Nación	1.969,3	2.922,6	3.883,3	5.511,1	6.861,1	8.386,1	10.659,0	13.687,7	15.212,2	16.339,9	20.228,4
Total transferencias (1+2)	572,4	799,5	1.269,6	1.628,7	2.413,5	3.176,8	4.141,9	5.468,4	5.922,4	7.437,2	8.111,3
Situado fiscal (1)	398,4	512,6	765,4	1.010,2	1.527,1	1.937,4	2.576,6	3.334,8	3.329,4	4.383,3	4.197,4
Educación	315,8	387,6	587,9	765,8	1.148,7	1.448,6	1.910,9	2.421,5	2.401,1	3.192,8	3.021,3
Salud	82,6	124,6	177,5	244,4	378,4	488,8	665,7	913,3	928,3	1.190,5	1.176,1
Participación en los ICN (2) = (3+4)	174,0	287,3	504,2	618,5	886,4	1.239,4	1.565,3	2.133,6	2.593,0	3.053,9	3.913,9
Participación en municipios (3)	174,0	287,3	504,2	618,5	874,2	1.222,5	1.543,2	2.106,5	2.559,9	3.013,0	3.676,9
Educación	3,2	14,6	34,0	38,0	131,1	286,0	371,8	524,9	658,3	797,8	1.000,6
Salud	0,9	5,1	13,8	16,2	109,3	238,3	309,8	437,5	548,6	664,8	833,9
Agua y Saneamiento Básico	6,3	28,5	51,3	64,4	87,4	190,7	247,9	350,0	438,8	531,9	667,1
Recreación y Deporte	2,0	9,1	21,8	24,9	21,9	47,7	62,0	87,5	109,7	133,0	166,8
Otra inversión social	51,9	68,3	133,9	163,4	87,4	190,7	247,2	350,0	438,8	531,9	667,1
Gastos libres destinación	109,6	161,8	249,4	311,7	437,1	269,1	307,1	356,7	365,7	353,7	341,5
Resguardos Indígenas (4)	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0	16,9	22,1	27,1	33,1	40,9	54,6

Fuente: DNE.

10 Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye reaforo para Situado Fiscal. Para los municipios no hubo reaforo, pero tampoco se aplicó descuento. Incluye 88.635.500 millones de la Federación de Municipios. En cancelación al préstamo del Magisterio se incluyen los complementarios por departamento.

11 Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye mayor valor por telefonía celular. Además incluye reaforo por Participación y Situado. Incluye 18 millones de la Federación de Municipios.

12 Corresponde a la ejecución definitiva. Para este año no hubo reaforo. La reserva de la PCN fue recorrida porque los ICN recaudados fueron menores a los presupuestados.

13 De acuerdo con cifras globales certificadas por el Ministerio de Hacienda. El ejercicio de distribución de la PCN se realizó con base en los datos del censo de 1993.

14 Incluye reaforo en salud 1998.

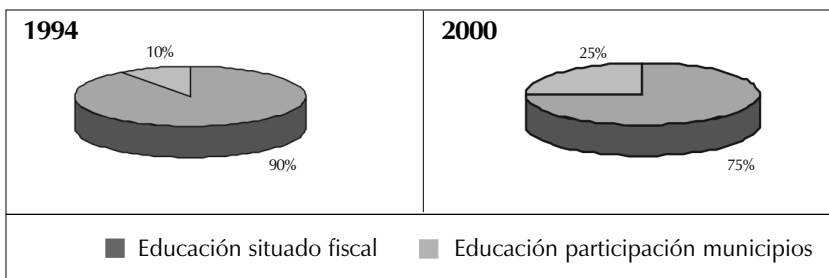
15 Datos presupuestados, con base en el proyecto de Presupuesto 1999. Incluye reaforo 1998 educación, Situado Fiscal.

16 Incluye reaforo de 1998 en las PCN.

Durante la década de los noventa se asistió a un crecimiento importante de los recursos dispuestos por parte del Estado para ser transferidos a los entes territoriales. En ese período, las transferencias crecieron incluso más rápidamente que los ingresos corrientes de la Nación (Ver cuadro 1, p.95)¹⁰.

En el caso de los recursos destinados para la educación, las transferencias por situado fiscal se incrementaron de manera igualmente significativa (9.6 veces, de \$398,4 mil millones en 1990, a \$3,02 billones en 2000), aunque no tan espectacularmente como los recursos de la PMICN destinados para la educación (de \$3.200 millones a \$1 billón en el mismo período). La mayor dinámica de las PMICN para educación frente a los recursos para educación por situado fiscal -explicada por el ordenamiento constitucional que ordenó un importante crecimiento en las participaciones municipales sobre los ingresos corrientes de la Nación, frente a un crecimiento de las participaciones por situado, definido por ley, mucho más moderado-, condujo a un cambio en la composición de las transferencias para educación de 1994 a 2000. Mientras que en 1994, del total de los recursos transferidos que se destinaron para educación, 90 por ciento correspondía a situado fiscal y el resto a PMICN, en 2000, la participación por situado había descendido a 75% y las PMINC se habían incrementado a 25%¹⁸, como se observa en la figura 1.

FIGURA 1
COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PARA EDUCACIÓN



Fuente: Cálculos del autor con base en datos del DNP

17 En efecto, mientras que los ingresos corrientes -medidos en pesos corrientes- crecieron 10.3 veces, las transferencias lo hicieron 14.1 veces. Las participaciones municipales, por su parte, se incrementaron mucho más rápidamente (22.5 veces) que el situado fiscal. Ello se explica por los cambios en las participación sobre los ingresos corrientes, mandados por la Constitución y la Ley 60 de 1993. Un examen detallado del comportamiento de las transferencias durante la década de los noventa lo realicé en el texto "Tendencias de reforma al régimen de transferencias"..., ob. cit., pp. 129-141.

18 *Ibid*, pp. 135-138.

El crecimiento de los recursos -de origen constitucional- transferidos para financiar la educación, en especial de los recursos por concepto de situado fiscal, pese al comportamiento observado, resultó insuficiente para atender los costos educativos -sobre todo los costos docentes- y las nuevas demandas sociales que se le planteaban a la educación pública en materia de cobertura y de calidad.

Para enfrentar tal situación de manera parcial, es decir, con el propósito de cubrir los faltantes de recursos para remuneraciones de docentes financiados con recursos del situado fiscal, se creó en 1996 -durante la administración Samper- el Fondo Educativo de Compensación (FEC). En 1999, durante la administración Pastrana, el FEC fue convertido en un fondo de crédito condonable, según cumplimiento de metas de racionalización. La intención de esta administración consistía, en realidad, en liquidar el FEC. Una figura de esas características no cabía dentro de un concepto de "ajuste fiscal". El FEC se había convertido en la práctica en una transferencia complementaria para educación.

CUADRO 2
FONDO EDUCATIVO DE COMPENSACIÓN (FEC)
(MILLONES DE PESOS)

1996	1997	1998	1999	2000	2001*
132.753,00	361.306,30	722.886,00	500.000,00	641.026,20	902.730,00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

*Documento Conpes Social 057, enero 28 de 2002

En el debate sobre la financiación de la educación por la vía de las transferencias se expresaron dos posiciones enfrentadas. Mientras que, desde sectores del movimiento social y sindical, se aseveraba que los recursos eran insuficientes para atender las crecientes demandas de cobertura y sobre todo de calidad, en la perspectiva del Estado y de los gestores de su política se insistía en que los recursos estaban siendo absorbidos por el creciente costo docente y la ineficiente gestión de los recursos.

De la primera postura, se derivan las propuestas de política de financiación de la educación con base en un incremento del situado fiscal con miras a ampliar la oferta pública. De la segunda, los planteamientos en torno a una racionalización del gasto educativo mediante el

congelamiento de la planta docente y la redefinición del escalafón docente, y en general a través de la introducción de políticas de demanda y de privatización, como se señaló en el capítulo anterior. El debate en este sentido ha tenido las cargas propias de las concepciones económicas que sirven a una y otra formulación. Mientras que la primera se inscribe dentro de propuestas de mayor crecimiento del gasto social en desarrollo de los postulados del Estado social de derecho, la segunda se corresponde más bien con las políticas de ajuste propias de la actual crisis fiscal.

Lo cierto es que durante los últimos años se ha asistido a un rediseño del régimen de transferencias y a la introducción de una serie de medidas de política que apuntan a consolidar la posición estatal (neoliberal) en esa materia. Los antecedentes más cercanos se encuentran en el Informe de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas en el que se recomendó el trámite y expedición de una ley orgánica territorial que permitiera entre otros la adopción de "un sistema de transferencias intergubernamentales que consulte directamente las necesidades efectivas regionales en materia de educación y salud básicas, mediante el establecimiento de un sistema de "capitación" (o de costeo estandarizado) y la consolidación de un solo fondo total de las fuentes de las transferencias intergubernamentales (situado fiscal, participaciones municipales, regalías del sector minero, transferencias a universidades públicas y corporaciones autónomas regionales)¹⁹. La introducción de un concepto de financiación por capitación se consolidó en la Ley 508 de 1999 (declarada inconstitucional) y sobre todo en el "Presupuesto de la verdad" en el que se señalaba que "el esquema de asignación de recursos por UPC (Unidad per cápita de capitación) permite que el monto de recursos asignados vaya de la mano con el cumplimiento de ciertas metas educativas en materia de calidad, eficiencia interna, cobertura del servicio"²⁰. Sin cambios en el ordenamiento jurídico, el rediseño de la política de financiación prosiguió con los convenios de desempeño y los Planes de Racionalización Educativa²¹, como se mostró en el segundo capítulo.

19 Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Informe final. *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad*, Bogotá, pp. 150-156.

20 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de la verdad*. Bogotá, 1999, pp. 104-105.

21 Los convenios de desempeño corresponden a la política de ajuste de las finanzas territoriales, cuya configuración definitiva quedó establecida en la Ley 617 de 2000. Los Planes de Racionalización Educativa son, en sentido estricto, planes de reducción de la planta docente.

El punto culminante del proceso de redefinición institucional del régimen de transferencias, que da cuenta de los rediseños y de las tendencias de política de los últimos años, consistió en la presentación al Congreso del proyecto de Acto Legislativo en desarrollo del acuerdo extendido por el gobierno de Colombia con el Fondo Monetario Internacional.

EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 012 DE 2000

El proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000²² comprendía una reforma sustancial al Título XII, "Del Régimen Económico y de Hacienda Pública", en particular, a los capítulos tercero, "Del presupuesto" en su artículo 347, y cuarto, "De la distribución de los recursos y las competencias", en sus artículos 356 y 357.

Con el proyecto se buscaba introducir cambios en el ordenamiento del presupuesto y de las transferencias.

LOS CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE PRESUPUESTO

Antes de la reforma, el texto de la Constitución de 1991, rezaba:

"Artículo 347: El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente".

Con el proyecto de acto legislativo, según su artículo 1o., se pretendía adicionar al artículo 347, lo siguiente:

"El monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes a las destinadas al pago de pensiones, no podrá variar de un año a otro, en un porcentaje superior al promedio

²² La versión inicial presentada por el Gobierno al Congreso en septiembre de 1999, poco difundida, era mucho más agresiva que la contenida en el texto conocido como el proyecto 012 de 2000. En este último se basan las reflexiones que siguen a continuación.

de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender los gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Parágrafo transitorio: Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto total de las apropiaciones autorizadas por la Ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior a la tasa de inflación proyectada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco (1.5%).

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender los gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción".

Como se puede apreciar, en primer lugar, el proyecto de acto legislativo pretendía en lo esencial la constitucionalización del control del gasto público, en particular del gasto en funcionamiento. Nótese que la limitación al gasto no se refería a otros componentes del mismo, por ejemplo, el servicio de la deuda.

En ese sentido, el proyecto se inscribía -como se ha dicho de manera reiterada- dentro de las políticas de ajuste fiscal y buscaba generar condiciones para garantizar a futuro una situación de equilibrio fiscal, que en el marco de las concepciones de política económica neoliberal y monetarista, hoy predominantes, debería constituirse en factor determinante de la estabilidad macroeconómica, monetaria y cambiaria.

En segundo lugar, el crecimiento del gasto en funcionamiento quedaba atado al promedio del crecimiento anual de los ingresos corrientes durante los cuatro años anteriores, con lo cual no necesariamente se garantizaba siquiera una preservación del nivel de gasto en términos reales y mucho menos un incremento del gasto real. Ello sería posible, en el evento en el que la dinámica de crecimiento de los ingresos corrientes fuera igual o superior al crecimiento de la inflación. Empero, es probable que la tendencia registrada en los noventa, de un crecimiento promedio de los ingresos corrientes significativamente superior al promedio de la inflación, tienda a suavizarse. El campo para reformas que incrementen los impuestos se ha estrechado después de ocho reformas tributarias durante la década ante-

rior. La bonanza de los ingresos tributarios ya pasó y lo que parece venir, después de la reforma aprobada en la segunda legislatura del 2000, será un acompasamiento, en el mediano plazo, del crecimiento de los ingresos tributarios con las demás variables macroeconómicas. De tal suerte que eventuales incrementos de los ingresos corrientes superiores a la inflación apenas alcanzarían a dar cuenta del incremento de la población.

Lo que sí queda claro es que el gasto se configurará con mayor fuerza en función del ciclo económico; que etapas de expansión y crecimiento podrían garantizar el mantenimiento de su nivel; y que períodos de crisis conducirían a su reducción. Al trabajarse en el proyecto, con un promedio de crecimiento de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes, se buscaba "esterilizar" tal eventual efecto del comportamiento cíclico de la economía.

Tercero, con el proyecto se sentaban las bases para afectar los recursos dispuestos por el Estado en razón de las llamadas transferencias automáticas (por ejemplo, las existentes en razón del orden constitucional y legal vigente tales como el situado fiscal y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, así como los recursos transferidos para la financiación de las universidades públicas, entre otros), pues todos ellos quedaban limitados en su crecimiento al tope establecido por el nuevo ordenamiento previsto.

Cuarto, dada la naturaleza del gasto de funcionamiento era claro que el proyecto afectaría especialmente el gasto social (sin dejar de considerar desde luego la tendencia al incremento inusitado del rubro de funcionamiento, en razón de prácticas propias de un Estado clientelista y reproductor de actividades de apropiación ilícita de los dineros públicos). En principio, en el mejor de los casos -como ya se dijo- reproduciría el nivel actual y pondría, en consecuencia, en cuestión los compromisos sociales propios de un Estado que se autodefine como Estado social de derecho.

Eliminar las transferencias automáticas y limitar la posibilidad de la expansión del gasto social en una sociedad que registra una tendencia al aumento de los niveles de pobreza (medida por ingresos), que no garantiza siquiera en cobertura crecientes demandas sociales en educación, salud, vivienda, seguridad social y ocupación, revela la condición inhumana de las concepciones del neoliberalismo monetarista que sirven de soporte argumentativo al proyecto de Acto Legislativo.

Quinto, el proyecto aquí analizado partía más bien de la presunción de una suficiente disposición actual de recursos por parte del Estado para atender las demandas sociales de la población; sólo que éstos estarían utilizados de manera ineficiente. Un Estado que ni siquiera garantizaba mínimos sociales de subsistencia, pretendía "congelar" el nivel existente de gasto real al colocarle un techo, con el propósito de generar condiciones para garantizar el cubrimiento del creciente servicio de la deuda pública, sin considerar opciones alternativas propuestas por diversos sectores sociales.

En presencia de una mayor dinámica de crecimiento del servicio de la deuda -significativamente superior al crecimiento de los ingresos corrientes y mucho más que la tasa de inflación- con relación a los demás rubros del gasto, era lógico pensar que se habría de asistir a una modificación aún más regresiva de la estructura del gasto público, inducida, justamente, por lo contemplado en el proyecto de Acto Legislativo. En términos reales ello se debía traducir en una reducción de la participación del gasto de funcionamiento (social) dentro del total del gasto.

Sexto, el régimen transitorio fijado para el período 2002-2006, que ponía techo al gasto en la inflación proyectada más 1.5% era más desfavorable, que la forma de determinación del gasto que operaría a partir del 2007. Ello implicaba en la práctica, de una parte, la congelación del nivel de gasto, por cuanto el 1.5% adicional corresponde a la tasa de incremento anual de la población. Y de otra, que el mayor esfuerzo fiscal -en razón de los efectos de la reforma tributaria- y los logros por gestión tributaria no redundarían en mayor gasto social. En igual sentido, que el eventual sostenimiento de la reactivación de la economía, que debería generar ingresos tributarios adicionales, no conduciría a una mayor disposición de recursos para atender las necesidades de la población colombiana.

En suma, la relativa mejoría en la posición de los ingresos del Estado, una vez superada la situación de recesión, se destinaría para consolidar la política de ajuste fiscal, que como ya se dijo, se ha encaminado fundamentalmente a garantizar el cubrimiento del creciente servicio de la deuda²³.

23 Si en 2001 hubiese estado vigente el régimen previsto en este proyecto inicial, la situación hubiera sido la siguiente: Mientras que, según datos del Confis, se esperaba que los ingresos tributarios sin reforma crecieran 19.7% y con reforma 31.2%, el incremento del gasto en funcionamiento no hubiese podido ser superior a 9.5% (8% de inflación esperada para el 2001 más 1.5%).

LOS CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y DE LAS COMPETENCIAS

Con el proyecto de Acto Legislativo 012 se buscaba una transformación radical del actual régimen de distribución de recursos y de competencias. Para realizar tal transformación era necesario reformar primero el artículo 347 de la Constitución, pues el nuevo contenido de los artículos 356 y 357 suponía -por lógica- que se hubiera producido el cambio en el régimen de presupuesto, ya analizado.

Decía el proyecto de Acto Legislativo:

"Artículo 2o. El artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 356: Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales; para efecto de los servicios y recursos de las entidades territoriales, se crea el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales. Para estos efectos la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Las entidades territoriales destinarán los recursos del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales a la financiación de los servicios a su cargo, entre los cuales están el servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media.

La Nación no podrá pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley establezca teniendo en cuenta el principio de concurrencia.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada entidad territorial; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a) población atendida y por atender, en los servicios de salud y educación;*
- b) reparto entre la población rural y urbana;*
- c) comunidades indígenas.*

No se podrán descentralizar nuevas competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas. En ningún caso la nación reasumirá competencias, ni los recursos definidos en el Parágrafo transitorio 1 del artículo 3 de este Acto Legislativo, sin perjuicio de los dispuesto en el

artículo 288 de la Constitución Política.

Parágrafo transitorio. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales empezará a regir en la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se apruebe la ley que regule su organización y funcionamiento; el Gobierno deberá presentar este proyecto de ley dentro del primer período de sesiones del próximo período legislativo".

Como se observa, en primer lugar, desaparecían las destinaciones específicas para el situado fiscal y por participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y se creaba una "bolsa de transferencias" para atender los servicios a cargo de las entidades territoriales. De esa forma, se constituían las bases para avanzar en las recomendaciones de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas de 1997 y reiteradas en el Acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional en 1999, con las que se insistió en la necesidad de superar las rigideces presupuestales heredadas de la Constitución de 1991 para generar condiciones que posibilitaran un manejo flexible del presupuesto público, así como su control.

En segundo lugar, la "bolsa" incorporaba los servicios a cargo de las entidades territoriales, *"entre los cuales están"* el servicio de salud y de educación. Como se trataba de una bolsa, la asignación específica de recursos quedaba sujeta a las definiciones presupuestales del respectivo año y no a porcentajes automáticos de asignación. La estabilidad de la financiación de la educación y la salud públicas quedaba entonces amenazada y además sujeta a los intereses políticos del gobierno de turno (que es quien posee la iniciativa en la presentación del proyecto de presupuesto) y a las "negociaciones" en el Congreso. La protección al gasto social en educación y salud prevista por la Constitución de 1991 pretendía ser sepultada. *"Entre los cuales"* podría significar, que según las necesidades presupuestales, recursos que hasta ahora eran de destinación específica para educación y salud, se apropiasen para atender otros servicios a cargo de las entidades territoriales. Aunque era de suponer que el desarrollo legal que vendría, si se aprobaba el proyecto de Acto Legislativo en esta versión inicial, debía contener una especie de distribución de la bolsa entre sus diferentes componentes, esto es, los servicios que quedan a cargo de los entes territoriales.

En tercer lugar, se cerraba la posibilidad de que ante situaciones deficitarias en el orden territorial, la Nación asumiera su pago, como lo

ha hecho, por ejemplo, en el caso de la educación pública con el Fondo Educativo de Compensación, a no ser que lo exceptuara la ley.

En cuarto lugar, se constitucionalizaba la política de asignación de recursos en función de la demanda, lo cual era congruente con el propósito de flexibilización del gasto. (En todo caso, componentes de asignación con arreglo a criterios de demanda ya se habían introducido parcialmente en la Ley 60 de 1993). En la práctica se trataba de implantar una tendencia hacia la desfinanciación de la educación pública, que resultaría de transitar de un componente automático de financiación (como destinación específica prorrateada) que puede soportar con mayor facilidad una política de financiación de la oferta pública estatal, hacia un componente flexible precisamente en función de la demanda.

En quinto lugar, se producía la despedida definitiva de la responsabilidad de la Nación frente a problemas de las entidades territoriales en el cubrimiento de los servicios a su cargo. Tales entidades quedaban abandonadas a su suerte, al tiempo que en la práctica se producía una reducción real en los recursos a transferir, pues la Nación *en ningún caso* podía reasumir competencias.

En sexto lugar, como corolario, se venía la reforma a la Ley 60 de 1993 para regular la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de la Entidades Territoriales, de acuerdo al nuevo precepto constitucional aquí comentado. Al aprobarse el proyecto de Acto Legislativo, el proyecto de ley de regulación del nuevo régimen de transferencias debería presentarse a más tardar en agosto del mismo año.

Parte de la oposición que despertó el proyecto de Acto Legislativo pretendió neutralizarse justamente con las expectativas en torno a los contenidos del desarrollo legal de la nueva norma constitucional, en el sentido de que eventuales incertidumbres generadas por el nuevo régimen quedarían aclaradas y resueltas con la nueva ley de asignación de recursos y distribución de competencias en los entes territoriales.

Decía además el proyecto de Acto Legislativo:

"Artículo 3o. El artículo 357 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de la Entidades Territoriales se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrien-

tes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y a los que se arbitren por medidas de Estados de Excepción.

A partir de la vigencia de este Acto Legislativo, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un quince por ciento (15%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

Parágrafo transitorio 1.- El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales tendrá 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.

Parágrafo transitorio 2.- Durante los años comprendidos entre el 2002 y 2008, el monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada, así: Para los años 2002 y 2003 el incremento será de 1.75%; para los años 2004 y 2005 será un aumento de 2% y para los años 2006 al 2008 será de 2.5%.

Artículo 4o. Créase el Fondo de Estabilización de las Transferencias Territoriales, el cual se reglamentará por la ley.

Como se observa, la fórmula para el crecimiento anual del Sistema General de Participaciones (SGP) era casi idéntica a la prevista dentro del proyecto de Acto Legislativo para las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento. La única diferencia radicaba en que mientras para estas últimas el crecimiento no podía variar en un porcentaje superior al promedio de la variación de los ingresos corrientes durante los cuatro años anteriores (es decir, admitía la posibilidad de crecimientos inferiores al promedio), en el caso del SGP su incremento debía ser igual al promedio de tal variación. Se trataba aparentemente de una posición más favorable de los previstos aumentos anuales del SGP. Por lo demás, los argumentos expuestos al analizar la nueva base de cálculo

del presupuesto de funcionamiento son válidos también para el nuevo cálculo del SGP. En la práctica se trataba no sólo de su congelación hacia el futuro, sino de su reducción en términos reales. Es por demás obvio, que una cosa es crecer con base en un porcentaje de asignación automática sobre el crecimiento de los ingresos corrientes (de acuerdo al régimen actual) y otra crecer a un ritmo igual al de los ingresos corrientes (según lo previsto en el proyecto).

La naturaleza asocial del proyecto de Acto Legislativo se ponía al descubierto cuando se contemplaba la base de cálculo de los ingresos corrientes, por cuanto quedaban "excluidos los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de Estados de Excepción". Si la norma hubiera tenido vigencia en 2001, no se podrían haber considerado en la base de cálculo los 3.6 billones de pesos de la reforma tributaria (por ejemplo, la ampliación de la cobertura del IVA, el aumento de la tasa del 15% al 16%, el incremento del impuesto a las transacciones financieras del dos por mil al tres por mil). En resumen, mayores ingresos corrientes con ocasión de nuevos impuestos en futuras reformas tributarias e incrementos en la tasa -durante el primer año de vigencia- no redundarán en un incremento adicional del SGP, esto es, del gasto en educación y en salud, principalmente. Se tratará de ingresos para consolidar la política de ajuste y de equilibrio fiscal. Se estaría frente a la paradoja de un Estado que cobra nuevos y más elevados tributos, pero no incrementa su gasto social en la misma proporción. ¡Más impuestos, menos servicios!

La congelación de las transferencias hacia los entes territoriales resulta definitivamente inhumana en una sociedad y una economía en la que la creciente concentración del ingreso y la exclusión de los dividendos del crecimiento demandan mayor atención estatal. El caso de la educación es por demás ejemplar: La situación económica de amplios sectores de la población ha incrementado de manera significativa la demanda por la educación pública. Según datos del Ministerio de Educación, 2.883.000 niños, niñas y jóvenes se encuentran por fuera del sistema educativo²⁴. Antes que atender esos requerimientos, el Estado se aprestaba -con el proyecto de Acto Legislativo- a congelar el gasto educativo en su nivel actual, pues pretendía resolver -en favor de la política de ajuste- la disputa distributiva por el gasto social con un fuerte cerrojo constitucional y legal.

24 Plan de racionalización..., ob. cit., p. 10.

La tesis de la congelación se basa en la definición del SGP. Su base inicial era la suma de las asignaciones actuales 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. Si se asume que el costo actual es superior al recurso asignado, el resultado sería un creciente déficit para el período comprendido hasta el 2010. A no ser, que de racionalización y de reducción de costos se tratara.

La posibilidad del equilibrio sólo sería viable si se atacara el actual régimen contractual laboral. El Acto Legislativo representaba en ese aspecto una verdadera provocación para los trabajadores de la salud y particularmente del magisterio. En este último caso, la viabilidad del Acto Legislativo adquiriría sentido si se congelase la planta y se liquidase el escalafón docente.

De otra parte, el texto del artículo transitorio 2 del artículo 357 en el proyecto mostraba una base de cálculo más favorable para los incrementos del SGP que la base de cálculo establecida en el artículo transitorio del artículo 347 del proyecto, pues registraba unos incrementos anuales adicionales a los establecidos en este último. Es decir, según el proyecto, durante el "régimen de transición" habría un mayor dinamismo en el crecimiento de las asignaciones para SGP que de las asignaciones para presupuesto de funcionamiento. La diferencia en puntos, si bien implicaba mayores recursos relativos para el SGP, no altera lo esencial del análisis que aquí se ha presentado.

EL TRÁMITE EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La discusión del proyecto de acto legislativo en el Congreso durante la primera legislatura de 2001 no produjo modificaciones sustanciales en su columna vertebral. Los cambios introducidos en la Cámara de Representantes fueron de mayor significación e impacto que los aprobados por el Senado de la República. Sin duda las crecientes presiones sociales, las cuales fueron ascendiendo a medida que avanzaba el trámite en el Congreso, especialmente las masivas movilizaciones a lo largo y ancho del país, así como el paro nacional indefinido del magisterio y de los trabajadores de la salud, se constituyeron en un factor de incidencia fuerte sobre la redacción de la versión definitiva.

LAS MODIFICACIONES DEL SENADO²⁵

El trámite en el Senado terminó el 15 de mayo de 2001, cuando en sesión plenaria se aprobaron las modificaciones correspondientes y se decidió enviar el proyecto a la Cámara de Representantes²⁶. El gobierno logró configurar una contundente mayoría, gracias al apoyo que el Partido Liberal presentó al proyecto.

Las principales modificaciones introducidas por el Senado al proyecto de Acto Legislativo, fueron las siguientes:

1.- En cuanto a la reforma del artículo 347, se estipuló, de una parte, que el tope a la variación de las apropiaciones para gasto se refería a los gastos de personal y los gastos generales. De otra, se ampliaron las excepciones pues además del pago de pensiones se contemplaron la salud, el Sistema General de Participaciones (SGP) y las otras transferencias que señalara la ley.

2.- El régimen de transición establecido en el párrafo transitorio del artículo 347 se amplió del 2006 al 2008; se modificó el referente de cálculo para el incremento anual de las apropiaciones presupuestales "para gastos de personal y gastos generales, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, salud, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley", por cuanto se fijó la tasa de inflación causada en el año inmediatamente anterior en lugar de la inflación esperada más 1.5%.

Como se puede apreciar, estas modificaciones no afectaban esencialmente el sentido de la reforma constitucional del artículo 347 en la versión inicial del proyecto. Al explicitar el límite al gasto, en los gastos personales y los gastos generales y ampliar las excepciones, se mostró una doble intencionalidad del texto salido del Senado: De una parte, neutralizar parcialmente a los sectores afectados por la creación del SGP, al señalarles que las restricciones al régimen de presupuesto no los afectarían a ellos, y -de

²⁵ Este análisis se realiza con base en el "Texto definitivo aprobado en segunda vuelta en sesión plenaria del Senado el día 15 de mayo de 2001".

²⁶ De acuerdo con el ordenamiento existente para el trámite de reformas constitucionales, en el caso del proyecto de Acto Legislativo 012, luego del procedimiento surtido durante la segunda legislatura de 2000, el proyecto debía superar cuatro "vueltas" durante la primera legislatura de 2001, esto es, pasar por la Comisión primera del Senado; de ahí a sesión plenaria en el Senado; luego ser discutido por la comisión primera de la Cámara y finalmente ser sometido a la consideración y aprobación de la sesión plenaria de la Cámara.

otra- dejar abierta, constitucionalmente, la posibilidad de "castigar" con mayor ajuste fiscal a los sectores no excepcionados.

3.- Respecto de la reforma del artículo 356, se cambió la denominación inicial del proyecto: "entidades territoriales" por "Departamentos, Distritos y Municipios" (DDM) y se precisó que el SGP se creaba para efecto de atender los servicios a cargo de los DDM y "proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación".

4.- Se estableció que los municipios tendrían las mismas competencias que los Distritos y Departamentos para efectos de la distribución del SGP, establecida por la ley.

5.- En relación con la destinación de los recursos del SGP, se señaló la "prioridad al servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media y los definidos por la ley", en reemplazo de la propuesta inicial que contenía la formulación más ambigua y de menor compromiso frente a éstos, cuando se refería a "entre los cuales".

6.- Se morigeró tímidamente el tránsito de un régimen de competencias concurrente hacia uno de carácter excluyente. De la prohibición expresa ("en ningún caso") del proyecto inicial para la reasunción de competencias por parte de la nación, se dejó abierta la posibilidad de excepcionar por vía legal, "pero teniendo en cuenta el principio de concurrencia, solidaridad, complementariedad y subsidiaridad, que desarrollará la ley" (de reforma a la Ley 60 de 1993, el autor).

7.- Los criterios de asignación de recursos previstos en el proyectado nuevo artículo 357 se ampliaron al introducirse la pobreza relativa, la eficiencia y la equidad.

También, en este caso, lo central del proyecto de Acto Legislativo se mantuvo, esto es, la creación del SGP, la eliminación de las transferencias automáticas (situado fiscal y participaciones municipales) como proporción fija sobre los ingresos corrientes de la Nación y el reforzamiento de un concepto de competencias excluyentes. Las adiciones del Senado a los criterios de asignación de recursos favorecen la estrategia estatal de financiación por la demanda y consolidan el proyecto de focalización del gasto. Los compromisos universales del Estado social de derecho tienden a limitarse a la población sisbenizada.

8.- En relación con el artículo 357 proyectado en la reforma, el único cambio que se apreció se refería al inciso segundo del proyecto que excluía del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación los impuestos nuevos, cuando el Congreso así lo determinara y, por el primer año, los ajustes a los tributos existentes. En la versión que salió del Senado sólo se excluyen "los tributos que se arbitren por estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue carácter permanente".

9.- De otra parte, se aumentó el porcentaje de libre destinación de los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, previsto en el inciso tres del proyecto inicial, de 15% a 24% (tercer inciso del artículo). Así mismo, el crecimiento del SGP para los años 2002 y 2003 se incrementó en 0.25% respectivamente, con relación a lo establecido en el proyecto inicial (parágrafo transitorio 2).

10.- En el Senado se introdujo en este parágrafo una especie de cláusula de protección a la Nación frente a oscilaciones del crecimiento económico esperado para el régimen de transición. Según esa cláusula, un crecimiento adicional del SGP sólo sería posible si el crecimiento real anual del producto interno bruto superara el 4%, siempre y cuando no se hubieren presentado previamente crecimientos inferiores al 2% (del 2002 al 2005) o al 2.5% (del 2006 al 2008), pues en ese evento a los recursos por mayor crecimiento se le descontarían los recursos por el menor crecimiento.

11.- En los debates en el Senado se suprimió el artículo 4º del proyecto inicial, que preveía la creación del Fondo de Estabilización de las Transferencias Territoriales (FETT).

Lo previsto en el proyecto de Acto Legislativo respecto del artículo 357 permaneció en lo fundamental. Se reforzaron las bases constitucionales para modificar la base de cálculo, ahora del SGP, en función de la macroeconomía, particularmente durante la vigencia del régimen transitorio. El incremento de 0.25% adicional para los dos primeros años, respectivamente, es una muestra pírrica de lo que el Senado tuvo para mostrarle al país, que por cierto no compensaba la exclusión del FETT en el proyecto que se envió a la Cámara de Representantes. Este último hubiera sido una institución importante para compensar la dificultades que traerá consigo la aplicación de la reforma.

LOS CAMBIOS EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES²⁷

Como ya se ha señalado, el debate en la Cámara de Representantes estuvo fuertemente influido por la movilización social y por el cambio de táctica de las organizaciones sindicales frente al trámite del proyecto de acto legislativo. Dado que la discusión del proyecto ocurrió en un período que puede caracterizarse de preelectoral, las decisiones en la Cámara estuvieron atadas en cierta medida a consideraciones sobre el eventual impacto de su posición en los resultados electorales. Las presiones sociales y sindicales actuaron en el nivel regional en esa dirección, esto es, para proponer un "castigo social" en las urnas a los gestores de la aprobación del proyecto de acto legislativo. Ello explica el interés de la Cámara por buscar una salida concertada con las organizaciones gremiales y su presión para que éstas negociaran con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el Ministerio de Educación. Si bien en este aspecto no se lograron acuerdos, por cuanto la pretensión sindical se situó en la discusión del trasfondo político que contenía el proyecto de acto legislativo²⁸ y, gran medida, en la reversión del proyecto de reforma, las "jornadas de negociación" llevaron al gobierno a presentar fórmulas que facilitarían su aprobación y dieran argumentos a sectores de los legisladores en la Cámara para justificar su posición de apoyo a la iniciativa gubernamental²⁹.

Ello explica no sólo algunos cambios de cierta importancia respecto del articulado enviado por el Senado, sino la inusitada casuística, que controvierde toda técnica jurídica de redacción de textos constitucionales. Veamos de qué se trata:

1.- La pretensión inicial de constitucionalizar de manera permanente el control de algunos rubros de los gastos de funcionamiento fue eliminada al suprimirse el tercer inciso del artículo 347 proyectado por el Senado. Solamente se mantuvo el párrafo transitorio; a éste se le creó una nueva excepción: los gastos en defensa.

2.- En el inciso tercero del artículo 356 se señaló que para efectos de la distribución de los recursos del SGP serían beneficiarias las enti-

²⁷ Este análisis se elabora con base en el "Texto conciliado del acto legislativo al proyecto número 012-S/00 y 120-C700".

²⁸ De parte de la Fedode se insistió en que la reforma, además de reducir los recursos para la educación, dejaba sentadas las bases para avanzar en una política de privatización.

²⁹ Desde luego que también influyó de férrea posición de sectores minoritarios de parlamentarios que se opusieron al proyecto.

dades territoriales indígenas una vez constituidas. Así mismo, los resguardos indígenas, siempre y cuando no se hubieren constituido en entidad territorial indígena.

3.- En el inciso cuarto del artículo 356, que define la destinación del SGP, se adicionó la formulación "garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de la cobertura", lo cual pareciera sugerir una especie de transacción entre la garantía de preservación de la oferta pública y la política de atención de la demanda.

4.- La posibilidad de competencias concurrentes (inciso quinto) quedó sujeta a los desarrollos legales, pues será la ley la que señalará los casos en los cuales *la Nación podrá concurrir* (destacado del autor).

5.- En el inciso sexto, los criterios de distribución fueron formulados separadamente para educación y salud, de una parte (población atendida y por atender, reparto entre pobreza urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad). Y para otros sectores, de otra (población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad). Como se aprecia, existen diferencias muy sutiles, pues criterios de equidad y pobreza relativa, por la vía de la argumentación, pueden confundirse. De todas maneras, podría aseverarse que con la nueva formulación se relativizó suavemente el concepto de *sisbenización* de los criterios, más notorio en el proyecto que había salido del Senado.

6.- En el tercer inciso del artículo 357 se incrementó el porcentaje de libre destinación (inversión y funcionamiento) para municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, de 24 por ciento a 28 por ciento.

7.- El párrafo transitorio 1 del artículo 357 sufrió los cambios más significativos, por cuanto definió el monto sobre el cual se calculará la bolsa del SGP en el año 2002. En efecto, se estableció una suma de 10.962 billones de pesos para el año 2001, correspondiente a la estimación del situado fiscal, las participaciones municipales y las transferencias complementarias al situado fiscal.

8.- En un nuevo inciso (segundo) de este párrafo, se señaló que la base inicial contempla "los costos educativos docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, y los docentes,

personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a partir del 1o. de noviembre de 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1o. de enero de 2002". Como se aprecia, el nuevo articulado comprendía una centralización de los costos, que debe entenderse con una doble connotación. De una parte, organizaba en un solo sistema de costeo los diversos regímenes existentes; poseía elementos positivos como la posible vinculación de cerca de 90.000 docentes financiados con recursos propios de los entes territoriales y la asunción de los costos administrativos; pero al mismo tiempo, sugería que se trata apenas de una situación transitoria mientras entraran en vigor los desarrollos legales que resultasen de la reforma a la Ley 60 de 1993, ordenada por la reforma constitucional.

La base de cálculo del SGP en el régimen de transición no sufrió modificación alguna.

9.- La Cámara creó un párrafo transitorio tercero, que podría interpretarse compensatorio de los eventuales desbalances que se generarán como resultado de la aplicación de la reforma durante el período de transición. No representa el retorno al régimen anterior, como podría equivocadamente entenderse, sino un corte de cuentas, que compararía la participación del SGP en los ingresos corrientes de la Nación al finalizar el período de transición, con la participación de lo transferido constitucionalmente en 1991³⁰. De encontrarse una diferencia negativa, el ordenamiento transitorio manda que como mínimo se garanticen los porcentajes transferidos en 1991 y que "la ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este párrafo". De manera contradictoria se estipuló también que después del régimen de transición se podría incrementar por vía legal el porcentaje, cuando ya había quedado definido constitucionalmente -en el inciso primero del artículo 357 reformado- el porcentaje de incremento. Al mismo tiempo, quedó abierta la posibilidad de redefinir, por iniciativa del Congreso, cada cinco años, la base de liquidación del SGP durante su vigencia, la cual es a partir del 1o. de enero de 2002.

³⁰ Nótese que en este último caso, para efectos del cálculo, no se contemplarán las transferencias complementarias a lo que hoy es situado fiscal, pues éstas fueron creadas por ley.

Con el trámite y la aprobación del acto legislativo culminó el proceso de la primera gran contrarreforma constitucional a la Carta de 1991, justamente en su décimo aniversario³¹.

El trámite del acto legislativo se acompañó de una gigantesca campaña publicitaria gubernamental en los medios masivos de comunicación, sin comparación en la historia política reciente del país, y mostró una institución legislativa en su mayoría postrada al poder del ejecutivo y a los desig-nios de las políticas de ajuste fiscal "acordadas" con el FMI. El "imperialismo de la economía" o mejor de la racionalidad económica neoliberal continuó penetrando, carcomiendo y organizando a su manera el ordenamiento ju-rídico, en este caso constitucional, aun con la adopción del discurso cons-titucional del Estado social de derecho.

En la reforma constitucional se expresó la prolongación de las políticas neoliberales, que en contraposición a sus supuestos iniciales de considerar la descentralización como panacea, aprecian en la actualidad que "la des-centralización de poderes afecta a la estabilidad política, al desempeño de la administración pública, a la equidad y a la estabilidad macroeconómica"³².

En el marco de un proceso de ajuste fiscal como el que se le ha im-puesto al país por el acuerdo con el FMI es claro que el acto legislativo fue una decisión y una respuesta política a inquietudes que hoy se for-mulan desde las agencias supranacionales de regulación de la economía. ¿Acaso no puede considerarse que el proyecto analizado es una respues-ta a esta preocupación del Banco Mundial?: "Cuando se descentralizan los recursos antes que las responsabilidades del gasto, el gobierno central se ve forzado a mantener los mismos niveles de gasto con una base de recursos menor. El resultado -como puede observarse en muchos países de América Latina- es la aparición de abultados déficit del gobierno cen-tral. En forma más general, la separación de las funciones de recaudación y de gasto permite que los gobiernos subnacionales incurran sólo en una fracción del costo político y financiero de sus gastos, especialmente cuan-do la mayoría de los recursos locales se financian con cargo a un fondo nacional común de ingresos tributarios"³³.

31 Al momento de escribir estos comentarios aún está pendiente el control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

32 Banco Mundial (2000). *Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, p. 107.

33 *Ibid.*, p. 111.

En tal visión, se desvinculan los gastos del gobierno central y el creciente servicio de la deuda pública de la situación fiscal. Para que el régimen de transferencias definido por la Constitución de 1991 hubiera sido viable, se requería una reducción del gasto del gobierno central en la misma proporción en que se incrementaban las transferencias. Ello no fue posible principalmente por los elevados costos de la política monetaria, la expansión del gasto propia de un país en guerra contrainsurgente y la creciente apropiación ilícita de dineros públicos que trajo consigo el neoclientelismo neoliberal. Ni siquiera las ocho reformas tributarias de la década de los noventa pudieron compensar semejante desbalance.

El escenario creado por el acto legislativo en mención indica que los años venideros serán de fuerte conflictividad social y de clases en torno al gasto social. La sociedad colombiana en su conjunto aún no es consciente del grave impacto que tendrá la reforma aprobada sobre la materialización de los derechos fundamentales de la educación y de la salud y sobre el carácter universal de estos derechos.

EFFECTOS DE LA (CONTRA) REFORMA SOBRE EL MONTO DE LOS RECURSOS

El debate en torno al impacto del Acto Legislativo devino necesariamente en un debate económico y financiero, pues con la reforma -además de crearse la bolsa del SGP- se había producido un cambio en la base de cálculo de las transferencias territoriales. Con base en la nueva fórmula (incremento anual de las transferencias adicionado en la inflación causada más dos puntos de 2002 a 2005, e inflación causada más 2.5 de 2006 a 2008) el Gobierno desarrolló su tesis sobre el crecimiento real de las transferencias durante el régimen de transición, para controvertir a quienes mantenían la tesis de que la reforma produciría un recorte a futuro de los recursos a transferir por parte de la Nación³⁴.

Al fijarse una base inicial (10.962 billones de pesos de 2001) y establecer crecimientos iguales anuales a la inflación causada, adicionada en unos puntos, la cuestión parecía demasiado obvia, en favor de la estabilización del crecimiento de las transferencias y de sus incrementos reales. Empero, al mismo

³⁴ Este debate acompañó todo el trámite de la reforma constitucional, en particular desde que el propósito gubernamental tomó la forma del proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000.

tiempo, surgía la pregunta sobre el sentido de la movilización de todos los dispositivos del Estado, para sacar adelante un proyecto de reforma que apenas tuviera esos alcances. La respuesta a esa inquietud se encuentra en algo que se ha dicho a lo largo de este texto: uno de los aspectos centrales de la reforma es que, a través de ella, se concretaba uno de los principales propósitos de la política de ajuste fiscal. Por ello se introdujo por parte del ministro de Hacienda la noción de "ahorro fiscal", para confrontar -de otra manera- el recorte fiscal.

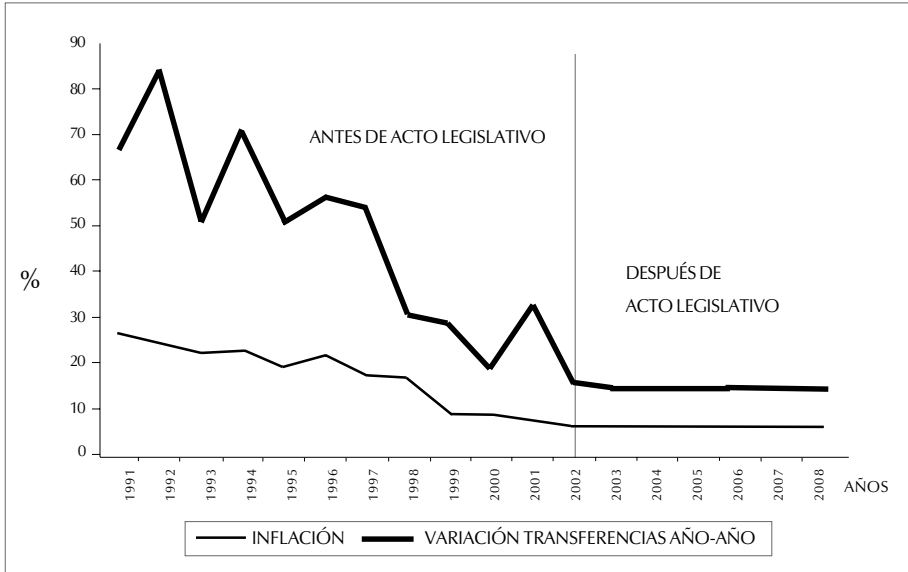
Independientemente de si se adopta o no el eufemismo "ahorro fiscal"³⁵, lo cierto es que con la reforma constitucional habrá menos recursos para transferir a los entes territoriales. Desde el mismo acuerdo extendido con el FMI, se esperaba que la reforma produjese ahorros fiscales de 0.8 por ciento del PIB en 2002³⁶. El gobierno reconoció a la postre un "ahorro" del 0.5% del PIB, esto es, más de un billón de pesos en 2002. Si se considera que las participaciones sumadas (situado fiscal y PMICN), antes de la reforma, se destinaban para cubrir gastos en educación, salud y necesidades básicas insatisfechas, es evidente que en 2002 habrá menos recursos para financiar componentes tan importantes del gasto social como los mencionados.

El argumento que sustenta el recorte de las transferencias resulta, primero, de la observación empírica de su comportamiento: Si se examina la tasa de crecimiento anual de las transferencias de 1990 a 2001 y se compara con la inflación causada durante cada año de ese período, se aprecia que la tendencia predominante consistió en incrementos significativamente superiores de las transferencias respecto de la inflación. Con el régimen surgido de la reforma, se produce una brusca desaceleración en el crecimiento de los recursos a transferir. De tal desaceleración en el crecimiento se podrían inferir menos recursos. (ver gráfica 1)

35 En el sentido de la instrumentalización política del concepto para enfrentar tesis contrarias al Gobierno.

36 En este acuerdo se esperaba que la reforma fuera efectiva a partir de julio de 2001 y generase en el segundo semestre un "ahorro" de 0.4 del PIB. El proyecto se "retrasó" seis meses respecto del cronograma inicialmente pactado con el FMI, pero el "ahorro" sigue. Acuerdo extendido..., ob., cit., p. 11. Si se asume un PIB proyectado de 214 billones de pesos en 2002 (revista *Dinero*), el recorte ascendería a 1.7 billones.

GRÁFICA 1
TRANSFERENCIAS A LOS ENTES TERRITORIALES
(VARIACIÓN ANUAL - PESOS CORRIENTES) E INFLACIÓN



Fuente: Cálculos del autor con base en datos del DNP y proyecciones del Acto Legislativo 01 de 2001

En segundo lugar, la tesis del recorte surge de la comparación del régimen anterior a la reforma con el nuevo ordenamiento, ambos proyectados hasta el año 2008. En ese evento es claro, que con la implantación del Acto Legislativo habrá menos recursos para los entes territoriales en materia social, en cantidades que varían según los escenarios considerados y los modelos de proyección³⁷. Según el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación pasaría del 43 por ciento actual (incluyendo el FEC) al 33.7 por ciento en los

³⁷ En el caso de la educación pública, se demostró la tendencia a la desfinanciación que produciría el Acto Legislativo y la notoria reducción de los recursos. Ver: Jairo Estrada Álvarez, Daniel Libreros Caicedo (2001). *Tendencias de financiación de la educación pública en Colombia. Análisis del impacto del proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000. Posibles escenarios 2001-2010*. Federación Colombiana de Educadores, Bogotá. Véase también: Iván Jaramillo (2001). *El recorte de las transferencias a las entidades territoriales y las políticas de saneamiento fiscal*. Fescol, Bogotá, 24 de abril, 22 pp.

próximos diez años³⁸. Iván Jaramillo señala que el recorte durante los próximos años puede ser de 1.388.757 millones de pesos anuales y que la participación de las transferencias, como proporción de los ingresos corrientes, se reduciría de 42.3 por ciento a 38 por ciento en 2010³⁹. En el caso del sector educativo, en las estimaciones que hice con Libreros, se dispondrían de aproximadamente 6 billones de pesos menos durante el período de 2002 a 2008⁴⁰.

Si bien la cuestión sobre la afectación de los recursos ocupa un lugar central en la política neoliberal, en tanto componente de una política de ajuste y de desfinanciación del gasto social, el Acto Legislativo contiene otros aspectos de gran trascendencia, que posibilitan una proyección de mediano y largo plazo de la estrategia neoliberal. Me refiero al concepto de financiación basado en la demanda, en cuya base se encuentra un propósito de transformación profunda en la disposición, la distribución y la gestión de los recursos públicos.

EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001: FINANCIACIÓN DE LA DEMANDA Y PRIVATIZACIÓN⁴¹

Como se desprende de lo expuesto anteriormente, la aprobación de la reforma constitucional al régimen de transferencias fue una de las piezas clave del rompecabezas de las transformaciones neoliberales en materia educativa durante de la última década. Si bien el nuevo régimen constitucional no da cuenta aún de manera explícita de los escenarios definitivos que la política neoliberal pretende configurar, es evidente que se han constituido unas condiciones marco propicias para adelantar -mediante desarrollos legales, principalmente- propósitos de

38 La estimación se hizo sobre el proyecto de Acto Legislativo, antes de los cambios introducidos en la Cámara de Representantes. *Transferencias y equidad*, Observatorio, CID, No. 6, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, octubre de 2000, citado por Iván Jaramillo, ob. cit. p. 10.

39 *Ibid.*, p. 10.

40 Jairo Estrada y Daniel Libreros, ob. cit.

41 Esta parte fue publicada con el título "Acto Legislativo 012. Estímulo al financiamiento basado en la demanda"(2001), en la revista *Educación y Cultura*, No. 59, Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, Fecode, Bogotá, pp. 21-28. El texto ha sido revisado y ampliado, a fin de ser incorporado en el libro.

política educativa con un doble sentido: Primero, someter la educación pública a los dictados de la política macroeconómica, particularmente de la política monetaria y cambiaria⁴². Segundo, "organizar" la educación pública de manera definitiva de acuerdo con las reglas del mercado capitalista.

Desde luego que este rasgo actual de la política educativa no es nuevo. La reforma constitucional es apenas un punto culminante de cambios en el escenario educativo, que se han venido introduciendo a través de diversos caminos durante la última década, particularmente durante el actual período presidencial. Su importancia radica en que ella dota las aún pendientes proyecciones neoliberales para la educación pública con nuevas posibilidades de despliegue de dispositivos de política, que ahora habrán de legitimarse en razón del mandato constitucional y del nuevo ordenamiento institucional que éste demanda. Lo que antes aparecía como respuesta imperativa a una determinada situación coyuntural, ahora será expresión permanente de la nueva organización normativa de la sociedad, producto de una salida "consensuada" a través de la (contra) reforma.

El proceso de erosión de la educación pública entró en una fase de aceleración al promediar la segunda mitad de los noventa. De nuevo es conveniente remitirse en este punto a los planteamientos expuestos en los dos primeros capítulos.

Mientras sectores importantes del movimiento social y sindical enfrentaban el proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000, el Gobierno proseguía con el diseño y la aplicación de su política educativa. Con los Planes de Reorganización del Sector Educativo (Prese) ya estudiados, incorporaba parcialmente, en la práctica de la política, su concepto sobre los criterios de distribución de competencias y de asignación de recursos, es decir, modificaba por la vía de hecho, lo que debía ser objeto de reforma a través de cambios en la Ley 60 de 1993. En igual sentido, se iniciaba la introducción de una de las instituciones más elaboradas de la política neoliberal: el Nuevo Sistema Escolar (NSE), de

⁴² El equilibrio fiscal, propósito de la ortodoxia neoliberal, es comprendido como garantía del control de la inflación y de la estabilidad de la tasa de cambio; lo cual, por su parte, es la base de un "círculo virtuoso" que conduce, primero, al crecimiento económico y a la generación de empleo, y provoca, luego, impactos redistributivos progresivos al dotar a todos los miembros de la sociedad de mayores recursos.

cuya aplicación plena debe esperarse a futuro la sustitución de la autonomía escolar por la autonomía financiera, como lo señalan Ocampo y Gantiva⁴³.

La estrategia neoliberal en la etapa actual puede caracterizarse inicialmente, así: Con la reforma constitucional se fijaron las nuevas condiciones marco de la financiación de la educación pública, y de la asignación y la distribución de los recursos y de las competencias. Con el PRESE, la educación pública ya se encontraba en proceso de adecuación al nuevo contexto que habría de generar la reforma legal al régimen de transferencias, ordenada por la reforma constitucional. Con el Nuevo Sistema Escolar se había avanzado en el proceso de transformación de la escuela en una empresa educativa⁴⁴, que deberá responder a la lógica del mercado. Lo que ha ocurrido de manera paradójica -aparentemente- consiste en que unas nuevas condiciones marco de derecho (reforma constitucional), han sido adecuadas a unas condiciones de política de hecho (PRESE, NSE), que desde luego tienen que ser afinadas, refinadas y sobre todo dotadas con el don de la legalidad (reforma a la Ley 60 de 1993).

En este proceso de sujeción de la educación pública a la lógica del mercado, todavía no concluido, uno de los pasos más significativos ha consistido en la avanzada (neoliberal) intelectual y política que ha logrado desarrollar y consolidar un concepto de educación pública que reduce el campo de discusión a una visión de mercancía, esto es, a una discusión en torno al valor y al valor de uso de la educación pública. La forma mercantil de la discusión posee actualmente dos componentes esenciales, interrelacionados: la cuestión del costeo y de la financiación y la cuestión de la cobertura y de la calidad. Tal reduccionismo, se ha convertido en un camino expedito para la incorporación de uno de los principales soportes teóricos de la política neoliberal en materia edu-

43 "Muchos factores conspiran contra la autonomía escolar. Ninguno tan amenazante como la aplicación y extensión del Nuevo Sistema Escolar, cuyo eje central es la sustitución de la autonomía escolar por la autonomía financiera". José Fernando Ocampo y Jorge Gantiva (2001). "Poner en la práctica la Autonomía Escolar: un propósito del magisterio colombiano", en: *Educación y Cultura* No. 57, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores, Bogotá, p. 30.

44 A través de los proyectos educativos institucionales (PEI), que representan un significativo avance en el desarrollo de un concepto democrático y participativo de la educación pública, también se empezó a abrir paso una mentalidad de "gerencia" educativa, que inducía la trampa de la escuela como empresa.

cativa: la financiación basada en la demanda. Y con ésta, el tránsito a lo que podría caracterizarse como la utopía neoliberal en el campo de la educación: la aplicación absoluta del principio de la "libre elección"⁴⁵.

Esta parte tiene justamente el propósito de mostrar cómo el nuevo ordenamiento constitucional representa un factor clave para la aplicación de una política de financiamiento de la educación basado en la demanda. Así mismo, señalar algunas tendencias previsibles de reforma a la Ley 60 de 1993, en consonancia con el concepto de financiación en función de la demanda.

REFORMA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA MACROECONÓMICA

Pese a las aseveraciones gubernamentales en contrario⁴⁶, la reforma constitucional al régimen de transferencias implica en la práctica un recorte en la asignación de los recursos públicos a los entes territoriales para la financiación de la educación y la salud públicas y de otras tareas sociales del Estado. Para el caso de la educación pública, se ha señalado que se presentará una tendencia a la desfinanciación en los años de transición cercana a los 6 billones de pesos, a pesar de que el punto de partida de la reforma comprende la asunción por parte del gobierno central de la totalidad del costo educativo actual. Lo anterior ocurrirá en razón de la estimada mayor dinámica de crecimiento de los costos educativos (especialmente por escalafón docente) respecto de los crecimientos proyectados por concepto de transferencias educativas⁴⁷.

Además de los graves impactos de semejante recorte, aquí interesa mostrar adicionalmente las nuevas condiciones marco establecidas por la reforma constitucional:

En primer lugar, se ha fijado un tope constitucional que somete la política educativa a las tendencias y las configuraciones de la política macroeconómica. Por la vía de la reforma constitucional la política educativa devino en política de ajuste económico, acorde con los mandatos del acuerdo extendido en diciembre de 1999 con el Fondo Monetario Inter-

45 Ver: Milton Friedman (1966). *Capitalismo y libertad*, Ediciones Rialp, Madrid.

46 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2000), *Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000: Compromiso con la descentralización ordenada*, Bogotá, 8 pp.

47 Ver Jairo Estrada (2000). "Tendencias de reforma al régimen de transferencias", en: *Pensamiento Jurídico*. revista de teoría del derecho y análisis jurídico, No. 14, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C.

nacional. Ello resulta del hecho de que las transferencias fueron desatadas del crecimiento de los ingresos corrientes, y perdieron -en consecuencia- su carácter automático y de destinación específica al entrar a ser determinadas con base en el comportamiento de la inflación (adicionado en algunos puntos que compensan en cierta medida el aumento de la población) e incorporadas en un Sistema General de Participaciones (SGP)⁴⁸.

Una política macroeconómica de "ajuste fiscal" coloca en un lugar central la cuestión de la "racionalización" del gasto público, pues ésta se constituye en un instrumento clave para generar los "ahorros fiscales" que han de contribuir, de una parte, a la reducción del déficit; de otra, a generar condiciones marco favorables para el control de la inflación y la estabilidad de la tasa de cambio.

En este punto es pertinente recordar que en la concepción neoliberal de la llamada crisis fiscal, el régimen de transferencias anterior a la reforma era considerado como una de las causas principales del endeudamiento público. Cabrera y González demostraron, en contraposición a ello, que si bien las transferencias establecidas por la Constitución de 1991⁴⁹ son factor explicativo del déficit primario, la causa principal del déficit fiscal se encuentra en el explosivo comportamiento de la deuda pública⁵⁰. De tal manera que la reforma constitucional debe comprenderse como parte de una política tendiente a "liberar" recursos para atender el escandaloso servicio de la deuda pública. En la práctica, los menores recursos destinados para la educación terminarán finalmente en las arcas de la banca privada y multilateral y de los llamados inversionistas institucionales.

48 Un porcentaje de participación de las transferencias para educación dentro del Sistema General de Participaciones (SGP) será probablemente definido con la reforma a la Ley 60 de 1993. Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico una cosa son participaciones definidas constitucionalmente, y otra, participaciones definidas mediante la ley. En este último caso, es posible una estructuración más flexible del SGP, que puede ser redefinida en tendencia mediante mecanismos más expeditos que los de una reforma constitucional.

49 El concepto de transferencias incluye tanto las territoriales como las de la seguridad social.

50 Además de mostrar la conveniencia de distinguir técnicamente entre déficit primario (diferencia entre los ingresos corrientes de la nación y el total de los pagos, excluidos los intereses) y déficit fiscal, Cabrera y González señalan que el déficit primario ha aumentado por los mayores gastos que han implicado las transferencias territoriales, la seguridad social y la defensa. Empero, el mayor aumento del déficit fiscal se explicaría por la naturaleza explosiva de la deuda pública. Ver: Mauricio Cabrera y Jorge Iván González, (2000). *El desmanejo de la deuda pública interna*, Contraloría General de la República, Bogotá.

De otra parte, al producirse una congelación de los recursos dispuestos para gasto educativo (mantenimiento del monto asignado en pesos constantes, con compensación del crecimiento poblacional) se genera un doble impacto sobre las condiciones marco. De un lado, se renuncia al aumento extensivo de la oferta educativa pública, lo cual representa un rudo golpe a una visión social del Estado, pues la "racionalización" del gasto se impone en un contexto en donde el Estado no garantiza ni siquiera mínimos sociales para la materialización efectiva del carácter universal del derecho fundamental a la educación. Diferentes estudios muestran que con la reforma al régimen de transferencias se dejarán de financiar en los próximos años cerca de 2 millones de cupos en las escuelas y colegios públicos⁵¹. De otro lado, se coloca el énfasis en la "eficiencia" del gasto, con lo cual se parte del supuesto de que los recursos dispuestos son suficientes, sólo que están siendo mal utilizados, según se asevera en diversos documentos gubernamentales. En ese aspecto, se propician condiciones para adelantar una política de asignación y de distribución de recursos que atienda de manera preferencial la cuestión costo-beneficio educativo y, por esa vía, incorpore con mayor fuerza "medidas de valor" en el concepto de política educativa.

REFORMA CONSTITUCIONAL Y CONDICIONES PARA LA PREFIGURACIÓN DE UN MERCADO EDUCATIVO

La sujeción de las transferencias a un marco macroeconómico de recursos limitados a ser utilizados eficientemente sienta las bases para prefigurar de manera definitiva, en tendencia, un mercado de la educación pública. El ordenamiento constitucional, anterior a la reforma, contenía una especie de transacción entre componentes de oferta y de demanda en materia de financiación, en la que -en razón del carácter automático de las transferencias- predominaba la garantía a una oferta educativa determinada y los componentes de demanda podían ser comprendidos como subsidiarios o complementarios. En la situación creada por la reforma es evidente que el concepto de oferta se debilitó de manera significativa y se abrió paso una visión que posibilita el tránsito hacia un concepto

⁵¹ Señala Iván Jaramillo, que los recortes en las metas futuras pueden oscilar entre 542.000 y 1.160.000 cupos, según el desempeño de la economía. Igualmente el previsible recorte de maestros conducirá, además, a una reducción de los cupos actuales de 7.156.627 a sólo 6.339.387 en el 2008. "Impacto del Acto Legislativo 012. Goles a la política social", en: UN Periódico, No. 25, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, agosto 15 de 2001, p. 7.

de financiación basado, de manera preferencial, en la demanda⁵². Esta aseveración resulta, en primer lugar, del carácter flexible que posee el Sistema General de Participaciones, que como es sabido funge como una bolsa, en la que la participación porcentual de sus componentes no quedó definida constitucionalmente⁵³. En segundo lugar, de la redefinición del concepto de competencias y de los criterios de asignación de recursos, que imponen unas condiciones de atención a la eficiencia de los "recursos limitados" y, en general, a la política de financiación de la demanda.

Respecto de las competencias, debe decirse que el carácter concurrente que caracterizaba el ordenamiento anterior a la reforma, fue relativizado al establecerse que será la ley la que señale "los casos en los cuales la Nación *podrá concurrir* a la financiación de los gastos en servicios (...)"⁵⁴. En otras palabras, transferidos los recursos por la Nación, se transfiere la responsabilidad de la financiación a los entes territoriales. Por la vía de la definición de competencias se refuerza, en consecuencia, la noción de "recursos limitados" con los que se atenderá la prestación de los servicios mandados por la Constitución y se fortalece el ya anotado concepto de financiación por demanda. Ello puede conducir a una mayor desatención de las obligaciones del gobierno central en materia educativa.

En cuanto a la asignación de recursos, con la reforma constitucional se definieron unos criterios que prefiguran con mayor claridad el concepto de financiación de la demanda:

- a) La población atendida (demanda efectiva actual) y por atender (demanda potencial),
- b) El reparto entre la población urbana y rural (configuración regional y local de la demanda),
- c) Eficiencia administrativa y fiscal (logro de metas de cubrimiento de demanda, aumento de demanda efectiva como función de recaudo fiscal territorial), y

52 Aquí se produce un tránsito en la fórmula de transacción. Primero la demanda, luego la oferta. Esta última no es descartada completamente.

53 El nuevo texto constitucional establece que se le dará "prioridad al servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de la cobertura" (Art. 356). Esta garantía podría comprenderse como una fórmula de transacción parcial con políticas de financiación de la oferta.

54 Artículo 356. Destacado por el autor. "Podrá concurrir" es distinto a "concurrirá".

d) Equidad (pobreza, condiciones de acceso).

Algunos de estos criterios se encontraban ya en el ordenamiento anterior de manera diferenciada. En el caso del situado fiscal, era más evidente su sujeción a un concepto marco dominante de financiación de la oferta. En el caso de las participaciones municipales, estaba abierto el camino en el ordenamiento constitucional para transitar en dirección a la financiación de la demanda. Al crearse el SGP y al desaparecer el situado fiscal y las participaciones municipales, se homogenizan los criterios y las condiciones de asignación en dirección a la demanda. Es este punto, es evidente que la preocupación principal del gobierno se centraba en el situado fiscal, el cual -por sus características- imponía más bien, como ya se dijo, un concepto de financiación de la oferta.

En suma, el nuevo régimen constitucional de las transferencias define un concepto de competencias y unos criterios de asignación de recursos muy favorable a una política de financiación de la demanda. A través de ese mecanismo, se sientan las bases para profundizar la organización de la prestación del servicio educativo en la forma de un mercado. Desde la Constitución queda abierta la puerta para la "libre competencia" por los recursos. Éstos se dispondrán a futuro en función de la "libre elección" de los demandantes, los padres de familia. Las instituciones escolares -como cualquier empresa de mercado- se aprestarán a una encarnizada disputa por esos demandantes. Habrá ganadoras que consolidarán su posición de mercado; otras perderán y seguramente desaparecerán. La educación y la institución escolar se asemejarán cada vez más en su movimiento al movimiento del capital. La prefiguración de este escenario de mercado educativo tendrá desarrollos más concretos en la reforma a la Ley 60 de 1993. Con ella se aclarará, si se prefigura un camino más expedito para la conformación del mercado de la educación pública, o si se define una transición más bien gradual.

REFORMA CONSTITUCIONAL Y COSTOS EDUCATIVOS

La reforma constitucional condujo a una centralización de los costos educativos. En efecto, en el artículo 357 (inciso 2º, parágrafo transitorio 1º) se estableció que la base inicial del SGP contempla "los costos educativos docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación a

nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a partir del 1o. de noviembre de 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1o. de enero de 2002".

La centralización que aquí se aprecia no debe conducir a equívocos⁵⁵. Su función es transitoria y consiste en organizar en un solo sistema de costeo los diversos regímenes existentes, para preparar de manera más adecuada, sobre parámetros a establecer por vía legal, las nuevas condiciones de la descentralización educativa. La política neoliberal de los noventa condujo a un desorden institucional, que terminó revirtiéndose contra los propósitos anunciados por sus gestores. Lo que hace la reforma constitucional en ese sentido es centralizar, para luego descentralizar nuevamente; ahora, de acuerdo a la orientación predominante en la política educativa: la financiación de la demanda.

También puede aseverarse que en este inciso quedó definido en la Constitución -aunque genéricamente- un concepto de costo educativo, incluidos sus componentes: a) los costos docentes, b) los costos administrativos, c) otros gastos en educación. Tal definición resulta de la mayor importancia en el propósito de concreción de una política de financiamiento de la demanda por vía legal, pues deja las bases sentadas para una definición de costeo por unidades de capitación.

Si partimos de la afirmación de que los recursos asignados globalmente en el primer año de la reforma corresponden a un costo total determinado y dado un nivel de demanda efectiva también determinado, es posible determinar tanto el valor de una unidad de capitación educativa (UCE), como la composición de esa unidad de capitación (UCE1, UCE2,...UCEn, siendo 1, 2,..., n, los componentes de la UCE).

De otra parte, dada una estructura determinada de la UCE, es posible, en razón de decisiones políticas, inducir cambios en su composición. Es bien conocida la tesis simplista que el costo educativo docente absorbe la mayor parte del costo educativo total y afecta por tanto la calidad. En las

55 Independientemente de los eventuales conflictos sobre la forma de vinculación al régimen docente vigente (Estatuto Docente), la centralización del costeo pareciera beneficiar a cerca de 90.000 docentes financiados con recursos propios de los departamentos y municipios.

visiones neoliberales de la calidad, liberar costos docentes equivale a recuperar costos para la calidad educativa. De ahí que la política de costeo, se constituya en la etapa actual en uno de los ejes de las políticas de demanda. En especial, la pretensión de reducir el componente de los costos educativos docentes, probablemente no en el nivel total, sino en la perspectiva de las unidades de capitación. De lo que se trata es de que con los mismos recursos ("congelados" por la reforma), utilizados con "eficiencia", se atiendan más unidades de demanda (actual o esperada).

El Plan de Reorganización del Sistema Educativo y el Nuevo Sistema Escolar están montados precisamente sobre esos supuestos. La definición de relaciones técnicas⁵⁶ y del plan progresivo de calidad educativa por alumno en el Prese⁵⁷ tienen el propósito de mostrar resultados casi inmediatos de cobertura y de calidad de acuerdo con los supuestos de una política de demanda. La autonomía financiera a la que apunta el NSE supone también autonomía en las decisiones de costos. Como se aprecia, el terreno para la definición de una política de costeo en función de la demanda se encontraba abonado, tanto por la reforma constitucional, como por las situaciones de hecho creadas por el Prese y el NSE. Sólo quedaba pendiente la puntada final con la reforma a la Ley 60 de 1993, que con seguridad habría de tener definiciones en esta materia, en la dirección que es objeto de análisis en este trabajo.

REFORMA CONSTITUCIONAL Y TENDENCIAS DE REFORMA LEGAL

La reforma a la Ley 60 de 1993 se constituye en otra de las piezas clave del rompecabezas de la política neoliberal para el sector educativo. Como ya se ha señalado, ella debe desempeñar un doble papel: De un lado, será útil para revestir de legalidad las transformaciones de hecho que se han adelantado en el sector público educativo. De otro, en tanto defina de manera precisa el nuevo régimen de competencias, se constituirá en factor clave para la concreción de la política de financiación de la demanda. Así mismo, en tanto desarrolle los criterios (y la fórmula) para la asignación de recursos, se convertirá en instrumento "técnico" de aval a la política de financiación de la demanda.

⁵⁶ Ver anexo 1 del Plan de reorganización..., ob. cit.

⁵⁷ *Ibid.*

* RÉGIMEN DE COMPETENCIAS Y POLÍTICAS DE DEMANDA

En el desarrollo de una política de prefiguración de un mercado educativo debe esperarse un régimen de competencias de doble carácter: Al tiempo que las decisiones fundamentales en la definición de la política educativa -incluidos los aspectos aparentemente técnicos en naturaleza, como la definición del costo educativo o de la UCE de referencia- se centralizarán, se asistirá a una profundización de la descentralización de competencias. ¿Hasta dónde llegará la descentralización? La respuesta a esta pregunta saca a flote el conflicto entre los propósitos de una política neoliberal que preferiría avanzar aceleradamente hacia la autonomía financiera de las instituciones escolares, con una estación intermedia en la llamada "municipalización" de la educación, de una parte. Y los acuerdos políticos realizados con gobernadores y alcaldes para sacar adelante la reforma constitucional al régimen de transferencias, de otra. En la visión dominante de la tecnocracia neoliberal, se esperaría que las competencias de los departamentos desaparecieran, que éstas junto a otras de la Nación se trasladaran a los municipios, y que se dejara abierta la posibilidad de un régimen de traslado de competencias a la institución escolar.

Independientemente de cómo se configure el régimen de competencias, lo que queda claro es su sujeción a la política macroeconómica y el hecho de que en el orden territorial se tendrán que atender más funciones con menos recursos. El costo de tales funciones -particularmente las relacionadas con la necesaria creación de un sistema de información y seguimiento local al desarrollo de la política- no se encuentra incorporado en la visión del costo educativo hasta ahora conocida.

La definición de competencias, centrada en los municipios con una visión de demanda, presume la activación de dispositivos que estimulen diversas formas de la contratación de recursos públicos con entidades privadas para la prestación del servicio educativo. En ese sentido, se trata de generar condiciones para generalizar una política que por vía excepcional se viene adelantando ya en diversas ciudades y municipios del país con los contratos de concesión, o de apadrinamiento, o con las órdenes de prestación de servicios (OPS). En consideración a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la reforma a la Ley 60 de 1993 buscará eliminar cláusulas protectoras de la prestación del servicio educativo por parte de instituciones públicas (art. 8º, Ley 60/93). En una definición de competencias en la línea

de políticas de demanda, el Estado renuncia a la ampliación de la oferta pública educativa. Aumentos de oferta pretenderán ser contratados igualmente con instituciones privadas.

La descentralización de competencias en la forma como se viene proyectando impondrá con mayor fuerza un concepto de autofinanciación o de cofinanciación. La figura de las participaciones municipales del anterior régimen de transferencias ya había abierto un espacio para esa visión de la financiación. Lo nuevo que debe esperarse es una mayor presión a la generación de recursos propios, sea en el municipio, o en la institución escolar, acompañada de esquemas de cofinanciación -ya existentes en todo caso- por parte de los padres de familia. En la práctica ello se traduce en reformas tributarias del orden territorial, o en un aumento de las tarifas escolares.

De otra parte, la definición de competencias centrada en las instituciones escolares en una visión de demanda, conforma el terreno para la organización de la unidad básica escolar en la forma de empresa educativa, en la que la función gerencial de los recursos (los docentes incluidos) adquiere un lugar central, en particular la gerencia de costos y de tarifas. En este punto, comparto el planteamiento de Ocampo y Gantiva cuando advierten el inminente peligro, para la institución escolar, de la profundización de una política de autonomía financiera. Ésta consiste en que "cada institución se autofinancia, recibe los recursos del Estado como subsidio, como una suma fija por estudiante, de forma asistencial; nombra los maestros y, por consiguiente, regula el pago y las prestaciones sociales; transfiere a los padres de familia y de las comunidades la dotación de las escuelas; responsabiliza a cada institución de la consecución de los recursos. En otro sentido, autonomía financiera no es otra cosa que autofinanciamiento y privatización"⁵⁸.

*ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y POLÍTICAS DE DEMANDA

En la perspectiva de una política de financiación de la demanda, el costo por alumno se constituye en el factor fundamental de asignación de recursos. La reforma a la Ley 60 de 1993 buscará fortalecer este concepto, en atención, además, a los ya comentados criterios definidos constitucionalmente. La Ley 60 de 1993 contiene un concepto de asig-

⁵⁸ Ocampo y Gantiva, ob.cit., p. 30.

nación que conjuga elementos fijos de oferta (financiación de "los gastos de atención de los usuarios actuales"), con componentes de asignación variable ("población potencial por atender"), que podrían asimilarse a políticas de demanda.

Al consolidarse un enfoque de "costos por alumno", el camino a la definición de las ya comentadas unidades de capitación educativa (UCE) es expedito. Por otra parte, al fijarse centralmente costos por alumno en función de tipologías escolares se está en presencia de una forma de costo de referencia al cual tendrán que ajustarse los entes territoriales y las instituciones escolares. Si los costos son superiores al costo de referencia, se impondrán políticas de "ajuste" municipal o en la institución escolar para atender el costo estándar establecido. Al fin y al cabo, lo que se transferirá será lo definido como costo de referencia. Si la política de ajuste no aplicara, la salida estaría entonces en la generación de recursos propios, lo cual como ya se dijo representa más impuestos territoriales o un aumento en las tarifas escolares.

El concepto de asignación según costos por alumno se refiere tanto a la población atendida (demanda efectiva) como a la población por atender (demanda potencial). El monto asignado resultaría en consecuencia de multiplicar el costo unitario por la demanda efectiva adicionada en la demanda potencial. Como complemento de ello, en consonancia con la visión neoliberal del rendimiento, una política de demanda presupone el otorgamiento complementario de recursos en función de resultados de calidad y eficiencia.

Como es notorio, un concepto de asignación de recursos de esas características desatará un feroz competencia por la atención de estudiantes; pues aplicará la fórmula a más estudiantes, más recursos asignados. La institución escolar es obligada a actuar como cualquier empresa en el mercado. La competencia no será exclusivamente entre las instituciones públicas. Dado que la visión de financiación por la vía de la demanda parte del supuesto de que lo que le interesa al Estado es disponer de los recursos, independientemente de quien presta el servicio, la competencia se extenderá a la disputa con instituciones privadas por la obtención de dineros públicos. La prefiguración de relaciones de mercado mediante los mecanismos de asignación de recursos habrá

de fortalecerse. Esa es la otra cara de la consigna principal de las políticas de financiación de la demanda: ¡el dinero sigue a los alumnos!

Se estaría entonces muy cerca del escenario diseñado por la políticas neoliberales para la educación pública: un mercado educativo, con todas sus aparentes bondades: Productividad, eficiencia, calidad, equidad, como posibilidad de acceso. La opción de que el principio de la "libre elección" se constituya definitivamente en dominante, pareciera volverse realidad. Precisamente, como lo señala Gómez Llorente, en el eje de la 'libre elección' se encuentra la autonomía de la institución escolar, como mecanismo para generar la diversificación de productos en el mercado educativo. "Los partidarios de la 'libre elección' son acérrimos defensores del centro (escolar), y ciertamente han conseguido dar la vuelta al significado primigenio de este concepto. De autonomía escolar han pasado al concepto de autonomía empresarial, en lógica concordancia con la idea de libre iniciativa creadora de productos competitivos. Clave a su vez, según ellos, de la calidad, o disputada mayor satisfacción del cliente"⁵⁹.

LÍMITES DE UNA POLÍTICA DE FINANCIACIÓN DE LA DEMANDA

Al considerar los límites de una política de financiación de la demanda, lo primero que debe decirse es que al tratarse de un enfoque de financiación centrado en "medidas de valor", se desconoce la complejidad del proceso educativo en una sociedad, sus proyecciones sociales, culturales, pedagógicas y políticas; o simplemente las subsume en la disponibilidad de recursos. Lo segundo, es que no se sabe qué reacciones de oferta se generarán como resultado de las medidas de intervención en la demanda. Seguramente se le apuesta al surgimiento de instituciones privadas, o a la ampliación de las existentes, o a fusiones o a alianzas entre éstas. Empero, debe señalarse, como lo ha mostrado la reciente crisis económica en el país, que las condiciones de acceso a la educación están fuertemente influidas por las condiciones socioeconómicas de las familias. La crisis ha obligado a que decenas de miles de hogares busquen nuevamente refugio en la educación pública, precisamente cuando ésta es sometida a una cirugía que reduce y congela drásticamente sus recursos. De tal suerte, que la

59 Luis Gómez Llorente (2000). *Educación pública*, Ediciones Morata, S.L., Madrid.

opción de la atención privada de la educación no aparece siquiera como garantía de estabilidad en la prestación del servicio.

Además, una política de financiación de la demanda no está exenta de conflicto en materia de definición de competencias. Al fin y al cabo ahí están en juego, configuraciones del Estado y del sistema político en el orden territorial. El concepto neoliberal de la "descentralización centralizada" choca tanto con clientelas organizadas territorialmente, como con aspiraciones legítimas de la sociedad por una mayor autonomía y democracia locales.

Así mismo, el escollo principal, en las condiciones actuales, para adelantar a plenitud la política de financiación de la demanda, se encuentra en la posibilidad de desarrollar movimiento social en defensa de la educación pública. La experiencia de movilización en torno a la reforma constitucional al régimen de transferencias representa un importante acumulado. El gobierno así lo ha entendido. No es casual, tampoco, que en una política de financiamiento de la demanda se considere que una de las tareas centrales consiste en "quebrar" el poder sindical y político de la Federación Colombiana de Educadores, Fecode. En ese aspecto, la reforma a la Ley 60 de 1993 pretenderá dar un duro golpe al régimen docente vigente. Al fin y al cabo, se considera que éste representa uno de los principales obstáculos para desarrollar en profundidad la política neoliberal en materia educativa.

En desarrollo de lo mandado por el Acto Legislativo 01 de 2001, el Gobierno nacional presentó el proyecto de Ley 120 de 2001, que luego de seguir los trámites correspondientes, se convertiría en la Ley 715 de 2001.

CAPÍTULO CUARTO

VIEJOS Y NUEVOS CAMINOS HACIA
LA PRIVATIZACIÓN

LA LEY 715 DE 2001

REFLEXIONES GENERALES

El proyecto de Ley 120 de 2001 -luego Ley 715- fue presentado, tramitado, discutido y aprobado en el Congreso de la República durante el segundo semestre de 2001. La elaboración del proyecto estuvo sujeta al mayor sigilo, su presentación se extendió hasta el límite posible (fecha) y fue acompañada de un "mensaje de urgencia", lo cual posibilitó un trámite más expedito.

En contraposición a lo ocurrido con el Acto Legislativo 01 de 2001, cuyo proyecto inicial -el 012- fue de amplia difusión, conocimiento y discusión en el país, y generó un gigantesco movimiento social en todo el territorio, encabezado sobre todo por la Fecode, en el caso de la Ley 715 la situación fue radicalmente distinta: Su debate se restringió al escenario del Congreso, al cabildeo de las direcciones sindicales del sector salud y de la Fecode, y se encontró con un magisterio en cierta medida desanimado por la aprobación del Acto Legislativo, y "disciplinado" con la política de castigo al ingreso (día no laborado, día no pagado, con sus implicaciones prestacionales).

Del Congreso poco se podía esperar, primero porque el nuevo régimen constitucional ya había dejado los cimientos de la política. Segundo, por su composición proclive a las políticas del Ejecutivo en esa materia y la situación de campaña electoral para Cámara y Senado, que generaban además prácticas perversas y transacciones corruptas entre el Ejecutivo y el Legislativo. "Apruebo tus proyectos, financia mi

campaña política", parece ser un principio de estructuración de las relaciones Gobierno-Congreso en el sistema político¹.

Es probable, además, que el carácter marcadamente "técnico" de la Ley -al inicio proyecto 120 de 2001- haya desestimulado la vinculación de los directamente afectados (entes territoriales, maestros, padres de familia, estudiantes) y restringido el campo de interés a los especialistas. Si los debates en torno al Acto Legislativo mostraron la dificultad para hacer comprensible los cambios en la base de cálculo de las transferencias y sus efectos, la explicación del rediseño institucional (neoliberal) del régimen de competencias, contemplada en el proyecto de ley, se tornaba mucho más compleja dado su "tecnicismo", y hacía más difícil la "unificación" de intereses en la construcción de movimiento, si se considera la fragmentación y los previsibles impactos diferenciados y sectorizados.

Con la aprobación de la Ley 715 quedaron corroboradas diferentes preocupaciones expresadas por diversos sectores de la sociedad interesados en el futuro de la salud, de la educación pública y del gasto social, en general. En efecto, si en los debates en torno a la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001 el Gobierno controvirtió -rabiosamente- toda opinión que señalara las pretensiones privatizadoras de la educación pública contenidas en la contrarreforma constitucional, con la Ley 715 ha quedado claro que el camino trazado se orienta definitivamente en dirección al establecimiento de "reglas de juego" propias de la organización mercantil, aplicadas a un derecho social. Medidas de valor, competencia, mercado, son conceptos que están en la raíz del desarrollo legal del Acto Legislativo 01 de 2001.

Con la Ley 715 de 2001 también ha quedado al descubierto que, tras el eufemismo del "ahorro fiscal", utilizado por los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación, y por el director de Planeación Nacional en los momentos más fuertes de la discusión sobre la reforma constitucional, se encuentran propósitos de alcance más profundo. No se trata simplemente de producir un recorte a las transferencias para atender los requerimientos del acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional y dar respuesta a la coyuntura fiscal.

1 El representante a la Cámara Gustavo Petro demostró la existencia de cupos indicativos codificados para financiar proyectos de inversión "avalados" por congresistas proclives a las políticas del Gobierno.

En marcha se encuentra la transformación estructural de mayor significación en la historia reciente del gasto público en el país, la concreción de una decisión política del Estado que, para atender la creciente deuda pública y los menesteres de la guerra interna, debe consolidar un concepto tal de estructuración del gasto, en el que una reducción sensible de los recursos, no aparezca como tal y pueda ser sostenible políticamente en cuanto a resultados. De ahí que en la base de la Ley 715 de 2001 se encuentre la idea de la asignación y utilización eficiente de los recursos, para lo cual la política de asignación por demanda es por demás apropiada. Como es sabido, la tesis del Gobierno ha consistido en afirmar que los recursos son suficientes, sólo que han sido mal administrados o apropiados por "captadores de rentas", como los maestros. Cuando para el país es evidente que la decisión del Estado consiste en que el dinero siga fluyendo al sector financiero y a la guerra; el ministro de Educación se ha aprestado a afirmar de manera demagógica -para darle sustento a la ley - que el dinero debe seguir a los niños.

El nuevo régimen legal de competencias establecido en la Ley 715 ratifica, igualmente, que las inquietudes en torno al destino del proceso de descentralización eran absolutamente válidas. El Gobierno ha sostenido que el Acto Legislativo y la Ley reforzarán el proceso, pues además de otorgar estabilidad al crecimiento de los recursos a transferir y con ello condiciones para la estabilidad institucional del proceso, se generarán eficiencias con las competencias redefinidas, que eliminarán duplicidad de funciones y permitirán una utilización más racional de los recursos. Además de avanzarse en un concepto de mayor autonomía. Pero la realidad es otra. Si con el Acto Legislativo se demostró que habría menos recursos, con la Ley se ha puesto en evidencia que habrá más competencias para los entes territoriales, lo cual conduce de manera inexorable a una mayor limitación de la ya precaria autonomía y a una fuerte presión a la cofinanciación y a la generación de recursos propios, asunto que sólo puede ocurrir con mayores tributos territoriales.

La Ley 715 de 2001 demuestra, de otra parte, que uno de los ejes de las transformaciones normativas se encuentra en la mayor flexibilización del régimen legal de los maestros. También en este caso,

la visión gubernamental sostuvo la tesis, como la sostiene aún, que los cambios de ordenamiento no afectarían ni afectarán al magisterio. En el fondo de la Ley 715 de 2001 se encuentra la idea que la política de asignación de recursos por demanda posibilitará un cambio estructural del costo educativo actual, mediante el cual se generarán efectos sustitutivos: Al tiempo que se reduzca la participación del costo docente en el costo unitario educativo, se podrá incrementar aquella participación de costos por calidad. Por ello la importancia de los "parámetros técnicos". De ahí la necesidad de redefinición de la planta docente y administrativa, de activación de un régimen de traslados y, sobre todo, de afectación del actual Estatuto Docente, con el cual se producirá un "ahorro" anual cercano a 150.000 millones de pesos de 2001, que será destinado seguramente a sufragar otros componentes del costo educativo.

Los cimientos de la nueva normatividad poseen entonces otro componente: un concepto de redistribución regresiva del ingreso, que consiste en que el dinero que se ahorra con los maestros, puede ser utilizado -por ejemplo- para ampliar la cobertura, o para mejorar la calidad de la educación pública. La solidaridad entre los "de abajo" es convertida en instrumento para concretar la política de los "de arriba".

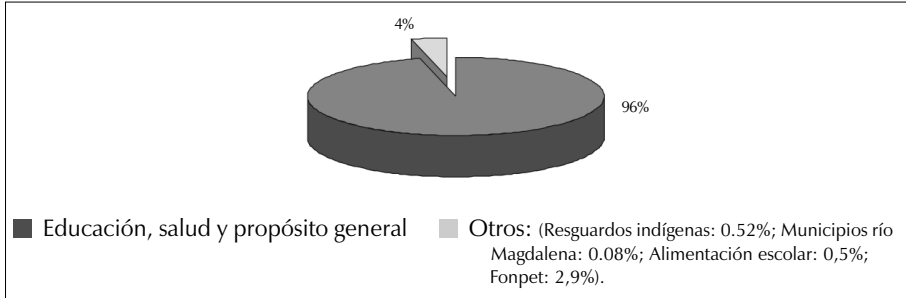
La Ley 715 de 2001 fue aprobada y sancionada el 21 de diciembre de 2001. Con ella se promulgaron "normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se (dictaron) otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación, salud, entre otros"².

La ley define la naturaleza del Sistema General de Participaciones (SGP) en cuanto éste se encuentra "constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley" (art. 1o.). En igual sentido, fija la base de cálculo en 10.962 billones de pesos de 2001 (art. 2o.) y señala que del total de los recursos del SGP, "previa-

² Diario Oficial, año CXXXVII, No. 44.654, Bogotá, D.C., viernes 21 de diciembre de 2001. En adelante las citas textuales de la ley aparecerán referenciadas simplemente con la numeración del respectivo artículo.

mente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos" (art. 3o.), (ver figura 1)³.

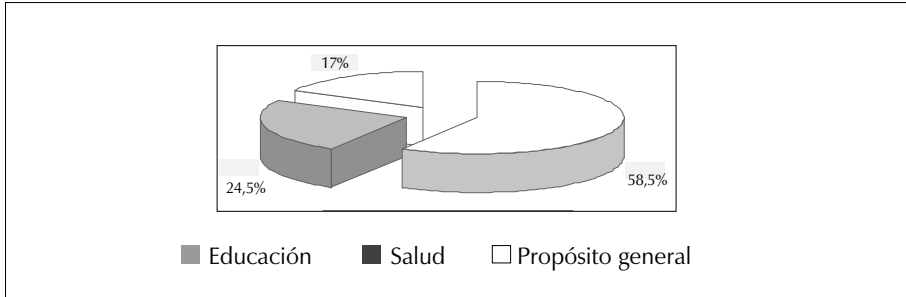
FIGURA 1
COMPOSICIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES



Fuente: Ley 715 de 2001

La Ley 715 establece igualmente la conformación del SGP y señala la distribución sectorial de los recursos descontado el 4% ya mencionado (arts. 3o. y 4o.). Es decir, que en sentido estricto, el SGP funcionará con el 96% del total de los recursos transferidos, como se aprecia en la figura 2.

FIGURA 2
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES



Fuente: Ley 715 de 2001

Según la definición constitucional y lo estipulado legalmente, las transferencias y los recursos del SGP se han proyectado de 2002 a 2008, es decir, para el llamado régimen de transición, simplemente con el propósito

³ De acuerdo con una particular interpretación de la normativa constitucional (que no las contempla) (ver Acto Legislativo 01 de 2001), se establecieron estas deducciones previas a la distribución sectorial del SGP. En el proyecto inicial, se buscaba que ese 4% se destinara en su totalidad para el Fonpet. En la práctica se trata de un recorte adicional al monto total del SGP encubierto con otras formas de gasto social.

de ilustrar sobre los recursos de los que se dispondrá para financiar tan importantes rubros del gasto social en nuestro país. En acápite posterior, se contrastarán tales recursos con la proyección de los costos educativos actuales, con el fin de señalar que la viabilidad de la ley descansa en buena medida en la reducción de costos docentes.

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS DEL SGP
MILES DE MILLONES DE PESOS

AÑO	SGP Base de Cálculo*	Educación, Salud y Propósito Gral (96%)	Salud (24.5%)	Educación (58.5%)
2001	10.962	10.524	2.578	6.156
2002	12.019	11.538	2.827	6.750
2003	12.981	12.462	3.053	7.290
2004	14.020	13.459	3.298	7.874
2005	15.141	14.535	3.561	8.503
2006	16.428	15.771	3.864	9.226
2007	17.825	17.112	4.192	10.011
2008	19.340	18.566	4.549	10.861

Fuente: Cálculos del autor con base en la Ley 715 de 2001

*El año 2002 se ha obtenido multiplicando el año base por 7.65% de inflación + 2

Del año 2003 al 2005 se ha proyectado con una inflación esperada de 6% + 2

A partir del año 2006 se ha multiplicado por 6% de inflación + 2.5

La parte de la ley correspondiente al sector educativo se encuentra expuesta en el Título II, el cual está conformado por seis capítulos, así (arts. 5o.- 41o.):

- Capítulo I Competencias de la Nación
- Capítulo II Competencias de los entes territoriales
- Capítulo III De las instituciones educativas los rectores y los recursos
- Capítulo IV Distribución de recursos del sector educativo
- Capítulo V Disposiciones especiales en educación
- Capítulo VI Disposiciones transitorias en educación

La ley contiene además un acápite con las disposiciones comunes al sistema general de participaciones (Título V), que -como es obvio- afectan también al sector educativo (arts. 82o. - 113o.).

Una vez presentados estos aspectos de información general sobre la Ley 715 de 2001, conviene ahora adentrarse en el estudio de su impacto sobre el sector educativo.

IMPACTO DE LA LEY 715 DE 2001

Desde mi perspectiva de análisis, con el nuevo régimen legal de competencias se pretende, en el sentido más amplio, avanzar en el proceso de privatización de la educación pública. Pieza clave de ese propósito, como ya se ha dicho, es la consolidación y desarrollo de un esquema de financiación basado en la demanda, el cual ha quedado perfectamente diseñado en la nueva normativa legal.

En esta parte del trabajo, pretendo ilustrar y demostrar precisamente -al menos por vía argumentativa⁴- que la ley profundiza un concepto neoliberal de la descentralización; traslada a los entes territoriales más competencias con menos recursos; estimula un concepto empresarial de institución escolar que provoca la autonomía financiera y la cofinanciación; propicia un concepto de distribución de los recursos de acuerdo con las reglas del mercado; crea las condiciones para la profundización de la competencia entre las instituciones educativas; y refuerza la sujeción del sistema educativo a los dictámenes de la política macroeconómica, especialmente a través de la flexibilización laboral del magisterio.

REDEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN DEL ESTADO

Las funciones del Estado (gobierno central) pueden caracterizarse, en un principio, como de dirección general y de regulación autoritaria. En consonancia con los enfoques neoliberales y neoinstitucionales sobre la función del Estado, la Ley 715 descansa sobre la idea de que éste puede centrarse en el diseño de las "reglas de juego", en velar por que éstas se cumplan, en castigar a sus infractores, y en prefigurar condiciones para que los diferentes agentes puedan actuar suficientemente seguros. En ese sentido, se asiste -como es lógico- a un traslado de competencias, en la que la noción de concurrencia (responsabilidad compartida) se debilita sensiblemente al tiempo que las decisiones fundamentales permanecen en manos del gobierno central.

4 Por lo pronto no puede ser de otra manera, dado que la ley entró en vigencia a partir del 1o. de enero de 2002.

Del examen detallado de las competencias (arts. 5o.-8o.), se puede inferir que el concepto de dirección general se refiere a la formulación de políticas y objetivos de desarrollo y a la expedición de normas para la organización y prestación del servicio. Mientras que la noción de regulación resulta, en primer lugar, de la fijación de funciones de información en cuanto diseño, reglamentación y mantenimiento de un sistema de información del sector educativo; en segundo lugar, de las funciones de regulación "técnica", en cuanto fijación de criterios para la definición de plantas de personal docente y administrativo, o de parámetros "técnicos"; en tercero, de las funciones de policía administrativa (supervigilancia y control). Funciones todas que hacen sospechosamente semejante la función del Estado en el sector educativo, a las funciones de las comisiones técnicas de regulación para los nuevos mercados que se crearon con la privatización de los servicios públicos domiciliarios⁵.

Dentro de las funciones del Estado se prevé igualmente la intervención directa en la forma de "control de cumplimiento de la ley" (arts. 29o.-30o.). En efecto, la norma establece que el no cumplimiento de las condiciones de ley, a juicio de la Nación, impone un "sistema de control de la educación que podrá ser ejercido directamente por (ésta) o contratado". Tal sistema de control puede devenir en un sistema de administración temporal. Esta forma de interventoría se constituye en una especie de imposición de los diseños generales y de los conceptos regulatorios de política educativa del gobierno central, que menoscaba la ya precaria autonomía de los entes territoriales⁶.

Las funciones regulatorias del Estado se manifiestan definitivamente autoritarias en el conjunto de las llamadas disposiciones especiales y en las disposiciones transitorias para el sector (arts. 35o.-53o.), en particular en relación con las regulaciones en materia laboral, que serán objeto de tratamiento más adelante. También, con el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República durante seis meses, de manera especial

5 El primer borrador -no oficial- del proyecto de nuevo régimen de competencias preveía la creación de una comisión de regulación del sector educativo (Crese). Si bien la denominación Crese no quedó ni siquiera en el proyecto, es claro que sus propósitos sí.

6 La posibilidad de interventoría es el resultado lógico de la redefinición de las competencias. Transferidas nuevas responsabilidades a los departamentos, distritos y municipios, éstos deben responder. Si bien debe aceptarse que la norma en este aspecto buscaría contrarrestar prácticas corruptas, también es claro que es un instrumento para presionar el cumplimiento de metas de calidad y de cobertura, las cuales por su parte aparecen como las principales bondades de la ley.

para la expedición de 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" (art.111.2.).

Una concepción de las funciones del Estado como la aquí descrita favorece la estrategia de organización de la educación pública en tanto mercado y se constituye al mismo tiempo en una forma de fortalecimiento de los enfoques neoliberales de la descentralización, en los que los entes territoriales terminan en estación intermedia -inevitable inicialmente- del funcionamiento pleno del mercado. Ello se encuentra en relación estrecha con el concepto de asignación de recursos que logre finalmente estructurarse.

DESCENTRALIZACIÓN AUTORITARIA

La noción de descentralización autoritaria resulta del siguiente planteamiento: En la Ley 715 de 2001, las decisiones fundamentales de la política educativa recaen sobre el gobierno central. Los entes territoriales no son más que agentes gestores de la política del gobierno de turno, con lo cual la autonomía política y administrativa se debilita y queda relegada a un segundo plano.

Si bien el propósito de los estrategias neoliberales de llevar la descentralización hasta la institución escolar no fructificó plenamente (como se pretendía en las versiones iniciales del proyecto de Ley 120 de 2001), es evidente que la Ley 115 de 2001 puede caracterizarse como "municipalizadora"⁷. Las competencias de los departamentos podrían considerarse transitorias. La mayor o menor transitoriedad de tales competencias dependerá de los procesos de certificación de los municipios no certificados, esto es, de lo que se reglamente en cuanto a capacidad técnica administrativa y financiera. Como es lógico, el asunto se encuentra relacionado con el debate general que hay en el país sobre el nuevo ordenamiento territorial, desde hace varios años.

Aunque la política de descentralización sobre la cual descansa la Ley 715 es válida para los entes territoriales en general, es conveniente señalar que la ley establece tres tipos de competencias:

- a. Para los departamentos

⁷ Podría aseverarse también que la ley contiene elementos de descentralización en la institución escolar. Aquí el camino a la "plantelización" (utilizo conscientemente ese horrible neologismo) estará más bien marcado por las políticas de asignación.

- b. Para los distritos y municipios certificados
- c. Para los municipios no certificados

La diferencia de competencias consiste, principalmente, en si se está o no facultado para administrar directamente los recursos transferidos del Sistema General de Participaciones. En las disposiciones especiales en educación (art. 20), se señala que son entidades certificadas los departamentos y los distritos, y que antes de finalizar el año 2002, serán certificados los municipios de más de 100.000 habitantes. Así mismo se establece que "todos aquellos municipios de menos de 100.000 habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse".

Ahora bien, el hecho de que la ley sea "municipalizadora" no puede considerarse como un problema en sí mismo. Desde el movimiento social, la descentralización ha sido vista como una posibilidad de profundizar en un concepto de democracia y de mayor participación de la población en la toma de decisiones de los asuntos que afectan su vida y su existencia. Empero, también está en marcha una visión neoliberal de la descentralización desde hace varios lustros. En ésta, la mayor democracia está asociada a la potenciación de las posibilidades del mercado, a que el sector privado pueda acceder a los recursos del sector público y a que el proceso descentralizador se constituya en un factor estabilizador de la situación fiscal del Estado. Precisamente esta última razón provocó en su momento el Acto Legislativo 01 de 2001, como se pudo apreciar en el capítulo anterior.

La Ley 715 descansa sobre la cama del "ahorro fiscal" e impone un concepto de más competencias con menos recursos. En lógicas descentralizadoras pudiera aseverarse que es importante -y por qué no atractivo- que los departamentos, distritos y municipios certificados administren directamente y distribuyan los recursos financieros provenientes del SGP, y que tengan además la posibilidad de administrar de manera directa también el personal docente y administrativo. Ello hace más interesante y lucrativo en términos políticos al gobierno local. También puede, desde luego, descentralizar las prácticas del corrupto sistema político que predomina en el país y estimular aún más sus formas clientelares de reproducción.

Tales atractivos no se compensan con la mayor responsabilidad política y social sobre la situación de la educación pública (aumento de cobertura,

mejoramiento de calidad, etcétera), que queda en manos de los gobernantes locales al consolidarse con la Ley 715 una suerte de régimen excluyente de competencias. En igual sentido, los previsibles impactos negativos y las probables protestas que suscitará la nueva normatividad tendrán que ser enfrentadas ahora localmente. Se asistirá a una reedición de protestas locales por educación y salud, como las ha habido en otras actividades sociales por las que antes respondía el gobierno central.

Las mayores competencias establecidas en la ley (arts.7o.-8o.) demandarán mayores responsabilidades para su atención, especialmente en:

1. La administración y la distribución de los recursos financieros.
2. La administración de personal docente y administrativo.
3. La aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.
4. La administración, alimentación y actualización del Sistema de Información Educativa.
5. La preparación de informes de gestión y de ejecución.
6. La supervigilancia y el control en la respectiva jurisdicción.
7. La prestación de asistencia técnica y administrativa a las instituciones escolares (cuando halla lugar).
8. La cofinanciación de la evaluación de logros.
9. El control fiscal sobre el SGP (Contralorías territoriales).

Estas responsabilidades impondrán la mayor generación de recursos propios. En ese sentido, el nuevo régimen de competencias deviene inevitablemente en aumento de los tributos territoriales, e impone aún más las ya existentes prácticas de cofinanciación⁸. La muy probable escasez de recursos estimulará prácticas privatizadoras. Dado que la ley permite la prestación del servicio con entidades privadas -denominadas eufemísticamente no estatales (art. 27o.)-, debe esperarse que para ahorrar costos educativos o generar efectos sustitutivos se busque "optimizar"

⁸ Lo anterior pese a que en la nueva estructura de costos educativos se han incorporado costos de información y cuotas de administración departamental. De otra parte, debe llamar la atención que en la segunda legislatura de 2001 se presentó el proyecto de reforma tributaria territorial. El gerente del Banco de la República, Miguel Urrutia, señaló por su parte que una de las prioridades de la política fiscal debe consistir en sacar adelante dicha reforma. *El Tiempo*, enero 27 de 2001.

la aplicación de los recursos transferidos con instituciones más baratas que las públicas.

INSTITUCIÓN EDUCATIVA Y LÓGICA EMPRESARIAL

La definición de institución educativa de la Ley 115 de 2001 puede ser instrumentalizada para propósitos de privatización. Frente a las intenciones iniciales del gobierno, en las que era evidente su interés por incorporar instituciones privadas en la definición de institución escolar, el texto definitivo de la ley señaló un concepto más "sostenible" políticamente para confrontar los discursos antiprivatizadores: "La institución educativa es -dice la norma- un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o *particulares* (...)" (destacado del autor) (art. 9o.). En el debate en torno a la ley, se presentó una llamativa evolución del lenguaje: de lo "privado", se pasó a lo "no estatal" y, luego, hacia los "particulares". Si en la definición legal de la institución educativa, las pretensiones privatizadoras aparecen veladas tras el manto de concepto -en apariencia neutro- de los "particulares", en lo relacionado con las instituciones que podrán prestar el servicio educativo (art. 27o.), es claro que la ley deja abierta la posibilidad para que éste sea prestado por instituciones privadas (llamadas de manera eufemística "no estatales"), "cuando se demuestre la insuficiencia de las instituciones educativas del Estado"⁹.

De las funciones de los rectores (art. 10o.) se puede inferir -de otra parte- que la ley refuerza el concepto empresarial en la forma de gerencia de los recursos, lo cual es congruente con el propósito neoliberal del Nuevo Sistema de Escolar, de organizar la escuela -en tendencia- como una empresa rentable. En especial, se aprecia la idea de estimular la autonomía escolar en la forma de la autonomía financiera; propósito que se revela en la definición legal de los Fondos de Servicios Educativos (FSE) (art.12o.). Tales fondos "manejarán los recursos destinados a financiar gastos distintos a los de personal que faciliten el funcionamiento de la institución". En presencia de presiones de costos

⁹ De esa forma se derrumban ciertas barreras de protección que la Ley 60 de 1993 había dejado frente a la privatización (art. 8o.). También allí se condicionaba la prestación del servicio a la insuficiencia de las instituciones educativas del Estado, sólo que se señalaba taxativamente que ello podría ocurrir "sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura de los servicios educativos estatales". En la Ley 715 la institución educativa privada no sólo sería subsidiaria; también puede ser sustituta de la estatal.

educativos distintos a los de personal, o de propósitos escolares que superen los mínimos financiados por el Estado, la institución educativa se ve obligada a la generación creciente de recursos propios, como ya ocurre en la universidad pública. A diferencia de ésta que puede obtener recursos -en todo caso insuficientes- con contratos de asesoría y consultoría y otras modalidades de la extensión remunerada, y menguar la presión sobre las tarifas universitarias, las escuelas públicas sólo tienen la opción del aumento de tarifas educativas o de actividades extra académicas como rifas, bazares, fiestas, que desvirtúan el sentido mismo de la escuela. Los FSE se constituyen en un instrumento estratégico con propósitos de privatización, de estímulo a la subcontratación y a la cofinanciación.

MERCADO Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

La Ley 715 de 2001 establece que "los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos en las siguientes actividades" (art. 15o.):

- a. Pago de personal docente y administrativo (contribuciones y prestaciones incluidas).
- b. Construcción de infraestructura, mantenimiento, servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- c. Provisión de canasta educativa.
- d. Mantenimiento, evaluación y promoción de la calidad.
- e. Contratación del servicio con entidades privadas ("no estatales").
- f. Transporte escolar, según condiciones geográficas y nivel de pobreza (una vez cubiertos los costos de prestación del servicio).

La ley prevé además que con "los recursos del Sistema General de Participaciones podrá cubrirse el servicio de la deuda con entidades financieras, adquirida antes de la promulgación de la presente Ley, originada en el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura, en desarrollo de las competencias de la entidad territorial" (art. 92o.). En la ley se reproduce el esquema que rige para todo el Estado: En un lugar central se encuentra el aseguramiento de garantías para el sector financiero, aun con un posible perjuicio de los recursos dispuestos para el sector social.

Definida la destinación, la Ley 715 establece que la participación para educación será distribuida por municipios y departamentos de acuerdo a los criterios de asignación. En este sentido, desde el Acto Legislativo 01 de 2001 estaba definido que tales criterios corresponderían a criterios de demanda. El desarrollo legal precisa tales criterios y establece reglas de asignación (art. 16o.). Como se señaló en el capítulo anterior, la asignación por demanda comprende un camino encubierto y expedito a la privatización. Veamos por qué:

La asignación por demanda supone la atención de estándares técnicos y administrativos. Tal criterio, si bien es útil, puede resultar peligroso cuando estos estándares se convierten en un instrumento de tecnócratas para imponer un concepto de financiación de acuerdo con las reglas del mercado, que desconoce -por tanto- realidades económicas, políticas y sociales de un país en guerra¹⁰. Y resulta todavía más peligroso, cuando los instrumentos se convierten en la política misma. Esto es, cuando reglas y parámetros como asignación por alumno, estructura de costos, calidad educativa, número de alumnos por maestro, número de alumnos por funcionario administrativo o por directivo docente, entre otros, dejan de ser referentes para el desarrollo de la política educativa y se convierten en el punto de partida y en el objetivo mismo de la política. En esa perspectiva, la necesaria visión integral de la política educativa termina reducida a una cuestión de "gestión eficiente de recursos", que es lo que en efecto pretende la Ley 715 de 2001.

Para evitar la incómoda y desprestigiada -según la experiencia del sector de la salud- acepción de "unidades de capitación", la ley optó por la más "sostenible" políticamente de "asignación por alumno". La "asignación por alumno" comprende los siguientes costos (art. 16.1.1.)¹¹:

a. Costos de personal docente y administrativo

10 La definición de tipologías escolares si bien puede dar cuenta de especificidades del proceso educativo no resuelve el problema, pues el criterio que prima en la ley es técnico y financiero. Definida una tipología, "la asignación será la misma para los estudiantes de todo el país". ¿Puede una tipología general, sea rural o urbana, dar cuenta de las especificidades regionales y locales, de un país en el que la dinámica de la guerra le imprime igualmente una dinámica muchas veces impredecible a otros acontecimientos sociales?

11 Nótese que en este artículo aparecen nuevas destinaciones de los recursos en forma de componentes de la "asignación por alumno", que representa sumados todos los componentes una suerte de "costo unitario educativo". Me refiero a los componentes de costos correspondientes a la cuota de administración departamental, las interventorías y los sistemas de información.

- b. Mantenimiento y adecuación de infraestructura
- c. Cuota de administración departamental
- d. Interventorías
- e. Sistemas e información

La fórmula general de asignación de la ley, puede expresarse así:

$$A = PPA + PPPA + PE$$

donde:

A = Asignación

PPA = Participación por población atendida (asignación por alumno x población efectivamente atendida).

PPPA = Participación por población por atender (% de asignación por alumno x % de población por atender).

PE = Participación por equidad (según índice de pobreza).

En el caso de la PPPA y la PE, se trata de sumas residuales.

Como se observa, la fórmula general de asignación se encuentra en buena medida en función de la "asignación por alumno" y es a la Nación a quien le corresponde fijarla anualmente. De cómo se estipula tal asignación dependerán otras variables del esquema de financiación basado en la demanda, como la cobertura y la calidad. Así, por ejemplo, puede afirmarse que una "optimización" del costo unitario educativo, en la forma de "asignación por alumno", puede arrojar resultados inmediatos en materia de cobertura y, de esa forma, sustentar las bondades de la ley. Con la nueva fórmula de asignación se han creado las condiciones, por parte de los estrategas neoliberales, para generar un ciclo de masificación de la educación, que será presentado como respuesta a quienes -como yo- sostienen que se ha profundizado el proceso de privatización de la educación pública. La nueva fórmula no resuelve los problemas de equidad, que los tecnócratas neoliberales le imputaban al esquema de la Ley 60 de 1993. Como ya se dijo, la cuestión no puede ser resuelta considerando las diferentes tipologías escolares. La asignación por demanda coloca el debate en los descarnados términos del costo-beneficio (en el sentido capitalista de rentabilidad). En esa perspectiva el costo debe es-

tar "inmunizado" frente a variables extraeconómicas. La asignación por pobreza, como se vio, será residual.

Más allá de estas consideraciones, la pregunta que debe hacerse consiste en las implicaciones que a futuro puede tener un esquema de financiación basado en la demanda:

Con la Ley 715 de 2001 la competencia por los recursos públicos es erigida en principio de regulación del sector educativo. Tras la competencia se encuentra la activación de los dispositivos del mercado: La ley conduce de manera inevitable a una fuerte disputa por los recursos públicos entre las instituciones educativas públicas, y entre éstas y las instituciones privadas (no estatales).

En el mediano y en el largo plazo, será el mercado el que dictamine qué institución educativa poseerá las condiciones para acceder a los recursos. En este sentido, el movimiento de la institución escolar tiende a asemejarse al movimiento del capital. Cierres, fusiones, absorciones, "alianzas estratégicas", son conceptos que entrarán a hacer parte del lenguaje cotidiano de la educación. No es exagerado aseverar, que la asignación por demanda producirá, en consecuencia, una profunda reestructuración de la educación pública, cuyos impactos políticos, económicos, sociales y culturales son cuando menos impensables en toda su dimensión.

La asignación por demanda supone que los aumentos de cobertura y el mejoramiento de la calidad son subproductos del mercado, "manipulables" con el establecimiento de parámetros técnicos. El incremento del número de estudiantes por profesor genera de manera automática un aumento de la cobertura, si se mantiene constante la cantidad de profesores. El costo unitario por estudiante baja y se hace realidad la fórmula: ¡Con los mismos recursos, más cobertura! La fórmula de asignación por demanda considera simplemente que los recursos dispuestos siempre son suficientes; que la cuestión es de su gestión eficiente. En igual sentido, cambios en la estructura de costos, por ejemplo, en la forma de racionalización del costo docente, liberan recursos que pueden ser destinados para mejorar la calidad. Desde luego que en estos supuestos de la política neoliberal no se consideran los impactos que el previsible ciclo de masificación de la educación básica y media traerá sobre la calidad de la educación pública.

La asignación por demanda supone, además, que los movimientos de la demanda se acompañarán de los respectivos movimientos de oferta. Es decir, si una escuela aumenta en un año la cantidad de niños efectivamente atendidos, recibirá más recursos, podrá exigir la contratación de más maestros, hará las inversiones de infraestructura y de dotación, adquirirá material didáctico, etcétera. Si se reduce la cantidad de niños atendidos, los efectos serán los mismos pero en sentido contrario. La vida de la escuela tiende a asemejarse al movimiento del capital: Fases de prosperidad y auge, fases de crisis y depresión; incesante esquizofrenia, entre el proyecto pedagógico y la supervivencia económica y financiera.

Como queda expuesto, la asignación de recursos establecida en la ley altera sensiblemente la noción de responsabilidad estatal frente a la educación pública, pues la institución educativa aparece como la única responsable de la estabilidad o de las variaciones en la demanda por educación. La obtención de más o menos recursos aparece determinada por la capacidad y la eficiencia de la institución escolar. Factores claves, fundamentales para la comprensión de la situación de la educación pública, como las complejas condiciones sociales, políticas y económicas, y la preocupante intensificación de la guerra, no se encuentran reflejadas en las condiciones tecnocráticas de la ley. Tales determinantes de la demanda, no pueden ser resueltos con las "tipologías de las instituciones educativas".

Las consideraciones anteriores me llevan a afirmar que con la política de financiación de la demanda se asiste -por vía legal- a la conformación estratégica de un mercado de la educación pública. Como en todo mercado, la competencia se constituye en principio rector y organizador, en este caso, de la actividad educativa. Consideraciones sociales, económicas, políticas y culturales sobre el lugar de la educación pública quedan subordinadas a la "racionalidad económica y financiera", en su enfoque neoliberal. La educación deviene en mercancía a ser medida como cualquier otra: por su valor y por su valor de uso.

En la perspectiva de construcción de un mercado de la educación pública, la institución educativa se constituye en su unidad básica, pues es ésta quien competirá, al fin y al cabo, por los dineros públicos. El costeo por alumno representa, en condiciones de competencia, el punto de refe-

rencia. Como se señaló anteriormente, la ley no dejó explicitado el tema de la "plantelización". Empero, la lógica mercantil sobre la cual descansa el nuevo régimen de competencias, conduce de manera inevitable a que la administración escolar se constituya en gerencia de recursos, en términos costo-beneficio, capitalistas. Su existencia dependerá fundamentalmente de la eficiencia en la gestión de los recursos.

COMPETENCIA Y "LIBRE ELECCIÓN"

En una visión de mercado, lo que para la institución educativa es competencia, para el padre de familia es "libre elección". Con la Ley 715 se sientan las bases para contribuir a hacer realidad, a futuro, lo que podría definirse como la utopía neoliberal: organizar toda relación social de acuerdo a lógicas de mercado; extender y ampliar a la sociedad toda, la ley del valor.

La política de asignación por demanda representa un acercamiento fuerte a la "libre elección". En una visión neoliberal radical -que no alcanza a tener la ley- lo ideal sería que la asignación por demanda se constituyera en subsidio monetario a la demanda. La responsabilidad del Estado frente a la educación fenecería cuando éste entregase al padre de familia el equivalente a una asignación por estudiante. El padre, por su parte, tendría la "libertad de escoger" en qué escuela o colegio, sea público o privado, matricula a su hijo. La "libre elección" significaría igualmente que si el padre quiere una mejor escuela o colegio, debería estar en disposición de destinar recursos propios para ese propósito. La "libre elección", en ese aspecto, representaría la decisión de cofinanciar o de sustituir consumos por parte del padre de familia.

En la Ley 715 no quedó establecido un principio de "libre elección". No obstante, en el marco de estrategias neoliberales, la asignación por demanda puede constituirse en un mecanismo expedito para la extensión y generalización del subsidio a la demanda, que ya existe como una forma marginal de financiación de sectores sociales en condiciones de extrema pobreza.

En cualquier circunstancia, la "libre elección" no sería más que una forma de reproducir -en este caso en el campo de la educación- las desigualdades e inequidades que caracterizan de manera esencial las sociedades capitalistas de la periferia. "Libre elección" en condiciones de mayor concentración de la riqueza y del capital y de incremento vertiginoso de la

pobreza y la desocupación, como es el caso de Colombia en la década de los noventa, no es más que una falacia.

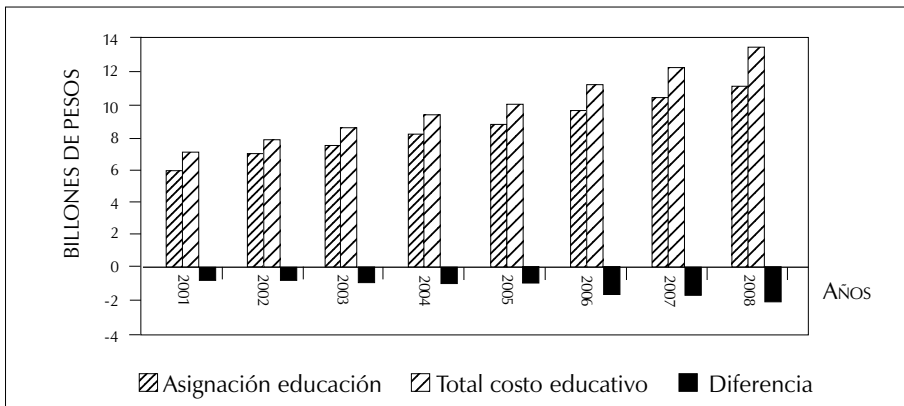
POLÍTICA MACROECONÓMICA Y "SOSTENIBILIDAD" DEL SISTEMA

La Ley 715 profundiza el concepto de ajuste fiscal contenido en el Acto Legislativo 01 de 2001. Como se apreció en el capítulo anterior, allí quedó establecido un tope al crecimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Con los "nuevos cerrojos" legales queda de nuevo en evidencia que las transformaciones legales del pasado reciente han tenido el propósito principal de someter la financiación de la educación pública a la política de "ajuste fiscal" impuesta por el FMI, y por esa vía, generar una -aún más - regresiva estructuración del gasto público.

Si se considera la proyección de las asignaciones para educación y la proyección de los costos educativos de 2002 a 2008, es claro que se está en presencia de un esquema de financiación que es deficitario, como se aprecia en la gráfica 1. Como los tecnócratas neoliberales necesitan un sistema equilibrado, tendría que producirse una drástica reducción de los costos y establecerse a futuro un control a su crecimiento. No hay alternativa distinta pues, como se sabe, el déficit no puede ser financiado con recursos distintos a los del SGP. Con los "cerrojos" a la financiación, quedó descartada cualquier posibilidad de concurrencia de la Nación.

GRÁFICA 1
ASIGNACIONES Y COSTOS EN EDUCACIÓN
(BILLONES DE PESOS)



Fuente: Cálculos del autor con base en la Ley 715 de 2001

Por ello, la llamada "sostenibilidad financiera" del nuevo régimen de transferencias, en lo que respecta a educación, se garantiza -en primer lugar- con el límite establecido en la ley al crecimiento de los costos (art. 21o.).

El monto definido legalmente para el Sistema General de Participaciones se convierte en el techo para:

- a. Los compromisos que adquieran los entes territoriales para la prestación del servicio educativo
- b. Las plantas de personal docente y administrativo
- c. El escalafón docente
- d. Otros costos de servicios administrativos
- e. La prohibición de crear prestaciones o bonificaciones

La "sostenibilidad financiera" se refuerza con el discrecional régimen de traslados, en el sentido de que la "libre movilidad" de los maestros se constituye en un factor de optimización de costos (art. 22o.).

La "sostenibilidad financiera" se asegura, adicionalmente, con las restricciones a la contratación y la nominación de personal por parte de los entes territoriales certificados, y con la prohibición expresa a los no certificados (toda vinculación o contratación adicional debe contar con los correspondientes ingresos asegurados, de libre destinación) (art. 23o.).

La "sostenibilidad financiera" se garantiza también mediante la congelación y la reforma regresiva del Escalafón Docente (art. 24o.). La ley prevé asignar anualmente apenas una cuarta parte del costo actual de los ascensos por escalafón, lo cual equivale a un "ahorro" anual cercano a 160.000 millones de pesos.

Como se aprecia, en desarrollo del propósito de adecuar el SGP a la "política de ajuste", la Ley 715 se torna especialmente agresiva con el magisterio. En la base de la ley se encuentra la "flexibilización" laboral y el desmonte gradual del Escalafón Docente.

EFFECTOS SOBRE EL MAGISTERIO

En los dos primeros capítulos de este trabajo se pudo apreciar que uno de los componentes esenciales de la política de privatización de la educación pública comprende la afectación de la estructura de relaciones labo-

rales existentes en el sector educativo público. En diversos documentos oficiales, en informes de consultoría preparados para el Gobierno nacional y, en el Informe Alesina¹² se ha señalado, de manera diversa y con variados énfasis, que una de las condiciones para sacar adelante el proyecto de reorganización del sector educativo consistía en reducir la capacidad de negociación de la Fecode y, en lo posible, en romperle el espinazo.

Las movilizaciones del magisterio, primero contra el Plan de Desarrollo en el primer semestre de 1999 y luego contra el proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000, en el primer semestre de 2001, mostraron la irrupción de un importante movimiento social que logró convocar además a padres de familia y a estudiantes; en el caso del Plan de Desarrollo, se impone acercarse a otros sectores del movimiento social y de los trabajadores estatales; y en el caso del proyecto de acto legislativo, acompañarse de los trabajadores del sector de la salud.

Los resultados finales de la acción social fueron sin embargo diferenciados y sus impactos sobre el magisterio también. La Ley del Plan, 508 de 2000 (y el decreto posterior, 955 de 2000) se cayeron sucesivamente y con ello el andamiaje jurídico de las transformaciones neoliberales pretendidas con el plan. Ello fue importante para el "estado de ánimo" en alza del movimiento, pese a que -como se ha visto- los propósitos de la política neoliberal fueron desarrollados con el Plan de Reorganización del Sector Educativo y con la introducción del Nuevo Sistema Escolar, y mediante las leyes anuales de presupuesto de 2000 y 2001. Con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001 quedó una sensación de derrota, pues no se logró detener, en lo esencial, la política neoliberal que aquí se ha estudiado. A ello se sumó la política de disciplinamiento del magisterio -adoptada por el Gobierno nacional y mandatarios locales- por la vía del castigo al ingreso (día no laborado, día no remunerado, pese a compromisos para recuperación del tiempo)¹³, que tuvo sus efectos negativos sobre la protesta social contra el proyecto de ley, y la misma dificultad para traducir en acción y en consigna política un tema tan complejo como el del desarrollo legal del régimen de transferencias. Todo ello, aunado a otros aspectos, algunos

12 Ver: Alberto Alesina (2000), *Reformas institucionales en Colombia*, Documento de Trabajo, No. 21, Fedesarrollo, Bogotá, D. C., véase también: *El Tiempo*, domingo 3 de junio, 2001.

13 Pese a que en 27 departamentos se alcanzaron acuerdos, en Antioquia, Cundinamarca, Valle, Vaupés y los departamentos del "eje cafetero" se mantuvo la sanción.

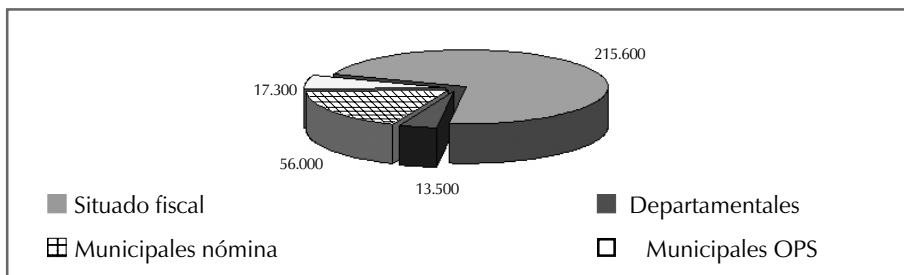
internos de la Fecode, y otros propios de la situación política nacional, se constituyó en un conjunto de factores que condujo a que los debates en torno al proyecto de Ley 120 de 2001 estuvieran acompañados de una baja movilización social, se limitaran en buena medida a los recintos del Congreso y a las restringidas posibilidades del cabildeo por parte de la dirigencia sindical.

El movimiento se encontró frente a una paradoja: A pesar de que en el caso del Acto Legislativo 01 de 2001 no era evidente de manera directa la afectación de las condiciones de vida y de trabajo de los maestros, hubo una mayor movilización social y, sobre todo, del magisterio. Por el contrario, aunque en el proyecto de Ley 120 de 2001, era por demás notorio el propósito gubernamental de "flexibilizar" el magisterio y de desmontar importantes acumulados históricos, la movilización de los maestros fue más bien modesta.

Lo cierto es que la Ley 715 posee importantes impactos sobre el futuro del magisterio y sobre las condiciones de vida y de trabajo de los maestros. Veamos:

En primer lugar, un análisis global y de conjunto permite aseverar que se asistirá a una "congelación" de la planta docente actual, con tendencia incluso a la reducción del número actual de maestros.

FIGURA 1
COMPOSICIÓN DE LA PLANTA DOCENTE
(ANTES DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001)*



Fuente: Reuniones de trabajo Minhacienda-Fecode, 2001

Aunque durante el trámite de aprobación de la ley en el Congreso se logró superar la situación de provisionalidad en que quedaba prácticamente todo el magisterio, de todas maneras en las disposiciones transitorias en educación quedó establecido que "las plantas de cargos docentes y

de los administrativos de las instituciones educativas serán organizadas conjuntamente por la Nación, departamentos, distritos y municipios, en un período máximo de dos años, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la ley" (art. 37o.).

Tales criterios se refieren a las "necesidades del servicio", que en el contexto de la ley se encuentran en función de la política de asignación por demanda (art. 7.4.). El diseño de plantas en ese aspecto depende por tanto del número de estudiantes atendidos y del número de estudiantes por atender. Cuando la ley le otorga competencias transitorias a la nación, señala precisamente que las plantas se fijarán atendiendo las "relaciones técnicas establecidas" (art. 40.2).

Precisamente, con base en la aplicación de normas técnicas es que se ha argumentado, por parte de los tecnócratas neoliberales, que habría un déficit de cobertura. Si se multiplicare el número total de maestros (302.400)¹⁴ por 30 (parámetro meta de estudiantes por maestro), debería haber 9.072.000 niños; niños y jóvenes en las escuelas y colegios públicos. Dado que sólo hay cerca de 7.500.000 incorporados al sistema, querría ello decir que el déficit de atención de la planta actual equivale a 1.572.000 escolares; o que hay un exceso de maestros que asciende a 52.400. Como ese exceso se acompaña de una presión de costos, lo que debe esperarse es que una vez termine el período de transición y el ajuste de plantas, haya menos maestros, más cobertura y, además, que se hayan liberado costos para calidad. La mayor amenaza recae, como es lógico, sobre los maestros que no se hayan incorporado por medio de la carrera docente, en especial por quienes están por OPS.

La cuestión resultaría más dramática si se adoptara la información del Conpes, en el sentido de que el número de maestros es de 320.000. En ese evento, se deberían atender 9.600.000 estudiantes; es decir, que habría un déficit de cobertura de 2.100.000 o, en su defecto, un exceso de 70.000 maestros¹⁵.

14 Dato convenido en mayo de 2001 durante las conversaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la dirección de Fecode, en el marco de las discusiones sobre el proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000. Con ese dato, el parámetro número de estudiantes por profesor es 24.8.

15 Con este dato, el parámetro número de estudiantes por profesor es 23.4. Ver: Conpes Social, Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Distribución del sistema general de participaciones, vigencia 2002*, No. 057, Bogotá, D.C., p.14.

En relación con las "necesidades del servicio" se encuentran también las facultades de libre disposición sobre la fuerza de trabajo, esto es, el régimen de traslados. La libre movilidad de los maestros es otra de las condiciones para el funcionamiento del sistema de financiación basado en la demanda. Tal sistema, en pleno funcionamiento, conduce a que las plantas tengan que adecuarse periódicamente a los movimientos de la demanda.

Si bien es cierto que "los docentes, directivos docentes y administrativos vinculados a la carrera docente a la expedición de la presente ley, no requieren nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del cargo", también lo es que ello ocurre "sin perjuicio del derecho de la administración al traslado del mismo" (art. 38o.). Es decir, que el concepto de estabilidad queda en todo caso relativizado por el régimen de traslados ("cuando para la debida prestación del servicio" el traslado se efectúe dentro de la misma entidad territorial, "éste se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental") (art. 22o.)¹⁶.

Al respecto señala el Conpes: "El éxito de este proceso depende de la distribución de los docentes que se tiene prevista realizar durante los dos años de la transición cumpliendo las relaciones técnicas de docentes por alumno que defina el Gobierno Nacional según nivel educativo y zona. Según cálculos preliminares del DNP, el ajuste de plantas a las relaciones técnicas se puede lograr con el traslado de aproximadamente 53.000 docentes". Y sigue, en un tono por demás cínico, "esto implica que se está asegurando la estabilidad laboral del 89% del magisterio"¹⁷.

Al momento de aprobarse el Acto Legislativo 01 de 2001, uno de los aspectos más destacados por el Gobierno consistió en la centralización de los costos educativos y la asunción de su totalidad por parte de la Nación (art. 357, párrafo transitorio 2 de la Constitución). Como se señaló en el capítulo anterior, se trataba de una medida necesaria para proceder a una reestructuración del sistema de financiación con base en la demanda. En particular, se resaltaba el impacto positivo de la reforma constitucional sobre los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos con-

16 Ver también arts. 6.2.3., 7.3., 8.2. de la ley. La ley prevé igualmente incentivos por una sola vez cuando voluntariamente se acepten traslados interdepartamentales (art. 40o., párrafo 2o.).

17 Distribución del sistema..., ob. cit, pp. 29-30.

tratados o vinculados mediante orden de prestación de servicios, dado que se daba por entendido su incorporación automática a partir del 1o. de enero de 2002. La Ley 715 despeja las dudas que pudieran quedar al respecto y deja claro que la línea de interpretación gubernamental del nuevo texto constitucional es perfectamente congruente con la política de financiación que se ha venido examinando en este escrito. Todo parece indicar que la vinculación para esos casos será de manera provisional y solamente durante el año 2002 (art. 38o.). Debe preverse que los recursos que durante este año se dispongan para la financiación de tales vinculaciones, podrán ser destinados en 2003 para financiar costos de "calidad educativa". En 2003 ya se trabajará con la fórmula de asignación con base en la demanda atendida¹⁸.

En el cuadro 2, se aprecia, que el sistema arrancararía deficitario, si se mantuviere el nivel de costos de 2001. La cuestión es cómo se cubre el déficit. Como se ha reiterado a lo largo de este capítulo, ese papel lo desempeñará el magisterio.

CUADRO 2
ASIGNACIONES Y COSTOS EN EDUCACIÓN
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

Año	Educación(58.5%)	Costo Docente*	Otros Costos**	CostoEducativoTotal	Déficit
2001	5.956				
2002	6.750	6.911	0.608	7.519	-0.769
2003	7.290	7.602	0.645	8.247	-0.957
2004	7.874	8.362	0.683	9.046	-1.172
2005	8.503	9.199	0.724	9.923	-1.420
2006	9.226	10.119	0.768	10.886	-1.660
2007	10.011	11.130	0.814	11.944	-1.934
2008	10.861	12.243	0.863	13.106	-2.245

Fuente: Proyecciones del autor, según Ley 715 de 2001

* Costos docentes, incluidos costos de escalafón, proyectados a partir de datos de 2000 del Ministerio de Educación. Dirección de Planeación, Grupo financiero y de costos; 2001, 8.75% IPC más 4%; 2002, 7.65% IPC más 4%; 2003-2008, 6% IPC más 4%

**Otros costos proyectados según estimaciones realizadas conjuntamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fecode durante las negociaciones en torno al proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000. El dato de 2001 se incrementó en 7.65% en 2002, IPC causado. De 2002 a 2008, se proyectó con aumentos anuales de 6% de IPC.

18 Como ya se mostró, para que el esquema sea financieramente viable debe producirse una drástica reducción de costos. Como los "otros costos" son más difíciles de afectar y su impacto dentro del total de los costos no es significativo, es lógico que la disminución de costos se viene en la forma de costos docentes, en sus diferentes modalidades, sea por pago de salarios y prestaciones (reducción de la planta), sea por pago de escalafón. En la práctica, se conjugarán ambas formas.

De otra parte, debe preverse igualmente que la política de financiación sea conducente a que las salidas por jubilación de docentes no sean necesariamente cubiertas con nuevas vinculaciones. De nuevo se aplican aquí los parámetros técnicos. Siempre será posible, con el argumento del aumento de la cobertura, con número igual o incluso menor de maestros, incorporar más niños al sistema educativo.

A la congelación y la probable reducción de la planta docente se le adiciona, en segundo lugar, la reducción de los costos docentes. Tal reducción puede ser leída en dos sentidos: De un lado, como costo unitario docente. En este caso el descenso en el costo unitario resulta simplemente del hecho de que con los mismos maestros es posible atender más estudiantes, en tanto se modifiquen hacia el aumento gradual los parámetros técnicos (en particular el parámetro costo por estudiante). De otro lado, el descenso en los costos resulta de la congelación del escalafón docente del año 2002 al 2008 y de su reforma regresiva.

"En ningún caso se podrá ascender, a partir del grado séptimo en el escalafón, de un grado al siguiente y a ninguno posterior, sin haber cumplido el requisito de permanencia en cada uno de los grados". Las homologaciones de estudios de pregrado y de posgrado para ascender valen sólo hasta el grado 10 del escalafón¹⁹. Del grado 11 al 13, se incrementa en un año el tiempo de permanencia, respectivamente (art. 24o.). Como se aprecia, se trata de un desmonte gradual, que castiga de manera preferencial a los grados superiores del actual escalafón.

Las restricciones no comprenden exclusivamente un "endurecimiento" de los requisitos para promoverse. También se encuentran los límites en términos presupuestales. Al respecto, la Ley 715 señala: "Los departamentos, distritos y municipios podrán destinar hasta un uno por ciento (1%) durante los años 2002 al 2005 y un uno punto veinticinco por ciento (1.25%) durante los años 2006 al 2008, del incremento real de los recursos del sector, a financiar ascensos en el escalafón, previo certificado de disponibilidad presupuestal (art. 24o.)". Por incremento real de los recursos debe entenderse el incremento superior a la inflación establecido en el Acto Legislativo 01 de 2001.

¹⁹ La norma también establece que "el requisito de capacitación será en el área específica de desempeño o general", según la reglamentación del Gobierno Nacional (art. 24o.).

En el cuadro 3 se aprecia la evolución proyectada del costo docente, incluido el costo del escalafón. En la proyección se ha considerado que la planta docente permanece igual para el período 2002-2008 y que los ascensos por escalafón, de haberse mantenido el régimen anterior, serían de 4% adicionales al costo de la nómina. Esos resultados se han comparado con una proyección del costo docente, sin considerar el escalafón. La diferencia corresponde justamente al costo anual proyectado del escalafón. Para que el esquema del Acto Legislativo y de la Ley 715 funcionara, era evidente que se tenía que producir una afectación del escalafón vigente. La ley dispuso recursos que equivalen apenas a la cuarta parte de lo que sería el costo anual actual. Los otros tres cuartos (aproximadamente) se han convertido en uno de los tributos del magisterio a la efectividad de la política de racionalización del gasto.

CUADRO 3
ESCALAFÓN Y COSTOS DOCENTES
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

Año	Costo Docente*	Costo Docente**	Diferencia
2001	6.190		
2002	6.911	6.664	0.248
2003	7.602	7.063	0.539
2004	8.362	7.487	0.875
2005	9.199	7.936	1.262
2006	10.119	8.413	1.706
2007	11.130	8.917	2.213
2008	12.243	9.452	2.791

Fuente: Proyecciones del autor con base en datos del Ministerio de Educación,
Dirección de Planeación. Grupo financiero y de costos

*Con escalafón; 2001, 8.75% IPC más 4%; 2002, 7.65% IPC más 4%; 2003-2008, 6% IPC más 4%

**Sin escalafón; 2002, 7,65% IPC; 2003-2008, 6% IPC

La Ley 715 inicia el entierro del actual Estatuto Docente, si se contempla además que "el régimen de carrera de los nuevos docentes y directivos docentes que se vinculen de manera provisional o definitiva, a partir de la vigencia de la presente ley" (art. 24, parágrafo único), será el que expida el Presidente en uso de la facultades extraordinarias que le otorgó la ley (art. 111o.). La existencia de dos escalafones conducirá como es lógico a una mayor fragmentación de intereses dentro magisterio, lo cual actúa como factor que dificulta la estructuración de una sola política en esta materia.

Si a lo anterior se adicionan los límites al crecimiento de las plantas, que la ley estableció en diversos apartes del articulado, así como la prohibición expresa a la nación para la administración de plantas para la prestación del servicio, es evidente que se está en presencia de una decisión política que tiene el propósito de producir una nueva estructuración del costo educativo, sobre la base del castigo al costo docente, para, con ello, financiar otros costos, por ejemplo de "calidad". En ese aspecto, en el fondo de la política de financiación de la educación se encuentra un concepto de redistribución regresiva del ingreso en detrimento de los maestros, que puede formularse así: Los recursos que el Estado no está en disposición de suministrar, dada su política fiscal y sus obligaciones de deuda, pueden y deben ser extraídos de las remuneraciones docentes. El efecto político es sostenible pues el "ahorro" puede ser sustentado con el aumento de la cobertura educativa. Se trata de la visión neoliberal de la equidad, que es conducente a "niveles por lo bajo" en las condiciones de vida y de trabajo. Lo que supere estándares mínimos es considerado y castigado socialmente como un "privilegio".

La profunda reestructuración en marcha del sector educativo, tendrá grandes implicaciones -todavía no predecibles en toda su dimensión- sobre la organización gremial de los maestros, la cual se desenvolverá en una suerte de conflicto: El proceso de "desnacionalización" de la educación pública, la marcada tendencia a la "municipalización" y el despliegue de dispositivos "plantelizadores", que trae consigo la financiación basada en la demanda, al tiempo que le da mayores contenidos locales a las luchas sociales y del magisterio, se constituye en factor de fragmentación de intereses; no sólo en el entorno del gremio, sino dentro de él.

Del mismo modo, que no es posible definir *a priori* las configuraciones futuras concretas y los escenarios futuros concretos de conflicto en el campo de la educación pública, lo mismo es válido para las posibilidades de un movimiento social en favor de la educación pública.

SOBRE EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

La Ley 715 prevé un régimen de transición de dos años (2002-2003) (art. 35o.). No obstante, la ley deja abierta la posibilidad para que "en cualquier momento antes del vencimiento del término de transición", se puedan aplicar "las fórmulas y los criterios de distribución" ya expuestos (art. 41o.).

El propósito de toda transición consiste en adecuar un sistema determinado en funcionamiento a unas nuevas condiciones, en este caso, las emanadas de la ley. En la perspectiva de la 715, uno de los aspectos centrales radica en la consistencia del sistema de información que se logre diseñar y alimentar, pues, como es de suponer, según lo que éste arroje, así mismo se hará la asignación por demanda. En ese sentido, las transformaciones emprendidas con los convenios de desempeño, los planes de racionalización educativa y, sobre todo, con el plan de reorganización del sector educativo, se constituyen en una pieza clave, preparatoria, de manera anticipada, de los flujos de información que demanda hoy la Ley 715 de 2001. Al respecto, señala el Conpes: "Para lograr (la) nueva organización de las plantas y para llegar a la fórmula plena de distribución de los recursos al cabo del período de transición, se requiere continuar aplicando los planes de reorganización. La nueva organización de las plantas se refiere a las plantas municipales que garanticen relaciones alumno-docente eficientes (...) y que sean equitativas en términos de costo. Por ello, el Gobierno decide mantener los planes de reorganización y convertirlos en herramienta fundamental para la conformación de las nuevas plantas (...), para la certificación de los municipios mayores de 100.000 habitantes y para la asignación del saldo de los recursos de la participación para educación por distribuir"²⁰.

Durante el primer año, se trabajará con una noción de "costo histórico". "Los departamentos, distritos²¹ y municipios certificados recibirán durante el año 2002 un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con recurso del situado fiscal, recursos adicionales del situado fiscal, participaciones de los distritos y capitales en los ingresos corrientes de la nación y los recursos propios departamentales y municipales que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del parágrafo 1o. del artículo 357 de la Constitución. A los departamentos se les descontarán los recursos destinados a los municipios que se hayan certificado".

"Los municipios no certificados recibirán durante el año 2002 un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con la participación munici-

20 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, Distribución...,ob.cit., p. 26.

21 En el documento Conpes ya citado, se estableció que la asignación para los distritos será en función del número de estudiantes atendidos, multiplicado por un costo estimado por alumno. Ver: Conpes, ob. cit. p. 25.

pal en los ingresos corrientes de la nación y con los recursos propios que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del párrafo 1o. del artículo 357 de la Constitución" (art. 41o.).

La noción de "costo histórico" supone que durante el primer año no se apreciará aún el impacto de una política de financiación basada en la demanda. Tal impacto se notará más bien en 2003 y sobre todo a partir de 2004. De tal forma, que estamos en presencia de una ley cuyos alcances y efectos son más bien de mediano y largo plazo, sobre todo cuando de develar sus implicaciones privatizadoras se trata.

Los conceptos más avanzados de aplicación de las reglas de distribución del SGP, sobre todo en referencia con el período de transición, se encuentran en el ya citado documento Conpes "Distribución del Sistema General de Participaciones. Vigencia 2002". Al respecto se puede inferir, que es propósito del gobierno mantener estricto control sobre los recursos y precisar los criterios de la política de asignación a los entes territoriales en función de la información procesada -lo cual depende del éxito de la implantación del sistema de información- y del cumplimiento de metas, especialmente evidente en las asignaciones a los distritos. Por ello, el Conpes procedió a la distribución del 70% de la asignación para el año 2002²² y el resto lo dejó para efectuarse en agosto de 2002²³.

En el documentos Conpes en mención se establecieron los criterios para definir el monto de la asignación por estudiantes: La matrícula oficial del año inmediatamente anterior (en este caso 2001) dividida entre los costos totales de la prestación del servicio (pago de docentes, administrativos e inversiones en calidad). Para el caso de los distritos, la asignación por alumno quedó establecida en \$826.512. Esta metodología aparentemente sencilla y práctica, resulta por demás problemática.

Si el criterio de asignación que se va a imponer y a generalizar es ése, la política de asignación por alumno estaría estimulando, además, la reproducción de las condiciones desiguales y diferenciadas, así como las

²² Debe señalarse igualmente que ese 70% corresponde a las 11/12 partes del total asignado, pues la última será distribuida en enero de 2003. *Ibid.*, p. 21.

²³ Igualmente se señaló que en caso de que con las información remitida se comprueba que alguna Entidad Territorial recibió recursos mayores al costo de prestación del servicio con la distribución del 70%, su participación deberá deducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda y los recursos de podrán deducir de la asignación de la siguiente vigencia. *Ibid.*, p. 24.

inequidades que existen en los entes territoriales (y entre ellos), como en los colegios y escuelas públicas, pues las condiciones de entrada al nuevo esquema de asignación son bien diferentes. Es improbable que la definición de tipologías escolares pueda resolver el asunto, dados los fuertes niveles de heterogeneidad regional, local y de la institución escolar. De hecho, la política de asignación es en sentido estricto más sectorial que territorial.

El documento Conpes ratifica que en la base de la política educativa se encuentra la flexibilización del magisterio. Dicha flexibilización es interpretada por el Gobierno, no obstante, como la "gran oportunidad que se le brinda al sector educativo para mejorar las condiciones laborales de los docentes y a su vez la calidad del servicio que se le brinda a los niños y jóvenes". En el mismo sentido, se desarrollan los criterios del nuevo régimen docente: "Tal como lo establece la Ley, se busca una carrera docente en la que los maestros tengan mayores incentivos para engancharse, y que, de hoy en adelante, los ascensos o bonificaciones dependan de la productividad del maestro y su capacitación, y no de su antigüedad, o de otros factores no relacionados con la calidad de la enseñanza. También, el nuevo escalafón debe permitir una desvinculación más ágil de los maestros que no ofrezcan resultados"²⁴.

24 *Ibid.*, p. 30.

CONSIDERACIONES

FINALES

A lo largo del libro se ha mostrado, con base en el examen de los principales momentos de la política educativa de la administración Pastrana, que se encuentra en marcha un proceso de organización de la educación pública conforme con las reglas del mercado y tendiente a su privatización.

Dado el carácter reciente de algunas transformaciones, sobre todo de orden normativo (en el sentido positivo del derecho), resulta desde luego difícil dilucidar en toda su dimensión el alcance e impacto de tales transformaciones. En ese sentido, debe preverse que al tiempo que arreciará el debate sobre la orientación neoliberal de la política educativa, el Gobierno desplegará esfuerzos para demostrar las bondades de la nueva normatividad y sus efectos favorables sobre la educación de los niños, niñas y jóvenes de Colombia.

La política educativa estatal, en su configuración actual, requiere ser legitimada y necesita contar con el apoyo de los estudiantes y sobre todo de los padres de familia. En ese sentido, se deben mostrar resultados en el corto plazo. El diseño de la política demanda eficacia; a decir verdad, la normatividad lo permite. Veamos:

El cambio al alza de los parámetros técnicos (por ejemplo, relación número de alumnos por maestro) redundará en un aumento de la cobertura educativa, superior incluso a lo establecido en el Plan de Reorganización del Sector Educativo, de cuya implantación ya se había logrado a diciembre de 2001 un aumento de 24 a 26 alumnos por maestro. Si se mantuviera constante el número actual de maestros (302.400), por cada incremento

en una unidad del parámetro alumno-maestro, se podrían atender 302.400 alumnos más. Si el parámetro meta es de 30, con el número actual de maestros se podrían atender 1.209.600 estudiantes más, como se vio en el capítulo cuarto. De esta forma el impacto social de la política estaría demostrado y los argumentos sobre un ineficiente uso de los recursos quedarían validados.

Tales resultados, no obstante, se lograrían es desmedro de la calidad educativa y del deterioro de las condiciones de vida de los maestros. Aunque el Gobierno ha aseverado que la proporción alumnos por maestro sería baja en Colombia, respecto de patrones internacionales, la realidad es otra¹. Según datos de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OCED, en 1998, en los países del centro capitalista, el número de estudiantes por maestro en la educación primaria se encontraba en un rango de 12.7 (Austria) a 22.6 (Irlanda). En la educación secundaria, dicho rango oscilaba entre 9.5 (Austria) y 22.1 (Canadá)².

En la tabla 1 se aprecia, que con excepción de Brasil, Chile y Filipinas, el número de alumnos por maestro en las instituciones de educación pública en Colombia se encuentra dentro de parámetros internacionales, en algunos incluso por encima.

Si se tomaran como referentes de análisis los datos de la Unesco, el número de alumnos por maestro en la educación primaria en Colombia (25), en 1997 el país se encontraba por encima de países como Costa Rica (21), Cuba (13), Panamá (22), y era superado por países como Nicaragua (35), República Dominicana (32), Guatemala (34). En la educación secundaria, el parámetro colombiano (19), era superior al de Costa Rica (14), Cuba (11), Ecuador (12), Panamá (18) e igual al de Perú. Solamente se encontraba por debajo de Nicaragua (31) y República Dominicana (28)³.

-
- 1 Las cifras internacionales no siempre están actualizadas, ni son uniformes y en algunos casos son contradictorias. Al hacer estimaciones de alumnos por maestro, las pirámides poblacionales nacionales y las poblaciones escolares, según sus particularidades, pueden generar algunos sesgos. No obstante, se trata de referentes útiles para el análisis.
 - 2 OCED *Education Database*, Table B7. 1, Ratio of students to teaching staff by level of education, calculations based on full-time equivalents (1998).
 - 3 Unesco (1999), *Institute for Statistics Database*, pp. 46-47

TABLA 1
ALUMNOS POR MAESTRO EN INSTITUCIONES PÚBLICAS

País	Primaria	Secundaria	Secundaria Media
Argentina	24.8	19.0	17.4
Brasil	27.3	35.2	36.3
Chile	29.4	29.4	27.8
Egipto	14.2	21.6	12.6
Jordania	20.7	20.1	16.9
Malasia	21.6	19.7	20.4
Paraguay	19.6	10.4	10.4
Filipinas	38.4	33.7	33.7
Tailandia	20.9	24.3	26.3
Uruguay	20.7	14.0	29.8

Fuente: OCED, Education Database (1998), Table B7. 1, Ratio of students to teaching staff by level of education, calculations based on full-time equivalents.

Mientras que en Colombia, la tendencia del parámetro alumnos por maestro va en aumento, a nivel internacional tiende a construirse consenso en el sentido de buscar una reducción de ese parámetro. A no ser que se trate, como en efecto ocurre en el caso colombiano, del cumplimiento de unos niveles de cobertura exigidos por organismos supranacionales como el Banco Mundial, para así garantizar la financiación de proyectos educativos. De nuevo las consideraciones económicas y financieras se colocan por encima de las razones pedagógicas y socioculturales.

La expedición del Decreto 230 de 2002 también se inscribe dentro de los propósitos de mostrar resultados inmediatos en materia de política educativa. Las consideraciones económicas y financieras pesan más sobre aquellas de la calidad educativa. Con el mencionado decreto se restableció en la práctica la promoción automática y se incorporó un concepto de evaluación por lo bajo, que desatiende criterios pedagógicos básicos (sólo puede reprobado un 5% de estudiantes por grupo). "La aprobación y reprobación de grados escolares en sana pedagogía atiende a la formación integral, al desarrollo del alumno, a las diferencias individuales, a la apropiación de conocimientos, y al desarrollo de habilidades, destrezas y competencias, entre otros"⁴. Según el Ministerio de Educación Nacional, se estima que

4 "La educación colombiana se pronuncia. El Decreto 230, un atentado contra la calidad". Declaración de diferentes organizaciones de la educación oficial y de la educación privada, *El Tiempo*, 3 de marzo de 2002.

"en Colombia hay 431.000 repitentes, que cuestan 326 mil millones de pesos al año"⁵. En la lógica de la racionalización de recursos, la ecuación es simple: si se elimina o reduce al mínimo la repitencia, primero, la tasa de retención escolar puede aumentar; segundo, se pueden mejorar los niveles de cobertura, dado que hay una salida más rápida del alumno del sistema educativo. Tercero, se pueden generar ahorros, que generan una reducción del costo educativo unitario y pueden provocar efectos de desplazamiento de costos a ser utilizados en otros rubros.

Si los primeros resultados de la política estatal muestran un aumento importante de la cobertura en el corto plazo, la tesis de la privatización quedaría rebatida por las cifras. Si adicionalmente, como resultado de los nuevos parámetros técnicos, se baja el costo docente y se induce, por tanto, un cambio en la composición de los costos, el sector educativo público dispondría de más recursos para ser invertidos en "calidad educativa". De nuevo, quedarían demostradas las bondades de la ley.

En igual sentido, con los recursos que la ley ordena disponer para el cubrimiento de alimentación escolar, quedarían igualmente sustentadas las consideraciones de equidad, que acompañan los propósitos de la nueva normatividad, pues tales recursos se destinarían para los niños y niñas más pobres dentro de los pobres. La demagogia de la focalización del gasto, aparecería de nuevo en escena.

En estas reflexiones debe reiterarse lo que se ha señalado a lo largo del libro: Más allá de los resultados inmediatos de la política educativa, está en marcha un proceso de transformación estructural que modificará radicalmente el escenario de la educación pública en lo que resta de la década. Los impactos de la nueva normatividad se empezarán a sentir con todo su peso en el año 2003 y sobre todo en 2004. En el primero, por cuanto los recursos se asignarán de manera general de acuerdo a la fórmula de financiamiento basado en la demanda. En el segundo, debido a que se conocerán con mayor claridad los primeros impactos de la aplicación de la fórmula. Lo que suceda, en todo caso, en los distritos -a los que ya se les aplica el nuevo esquema- durante 2002 y 2003 servirá como un referente de la mayor significación. También está por verse cómo evoluciona la contratación privada y si se asistirá a una eclosión de instituciones privadas,

5 "Decreto 230 de 2002. Por una educación al servicio de todos los niños". Aviso institucional del Ministerio de Educación Nacional, *El Tiempo*, 3 de marzo de 2002.

como sucedió en su momento con las IPS en salud. La normatividad está hecha justamente para eso.

La tendencia de la educación pública sugiere la irrupción cercana de múltiples escenarios de conflicto, en buena medida vinculados con los problemas que resultarán de las políticas de asignación y de distribución de acuerdo con la demanda: Del nuevo régimen de competencias emana un doble conflicto. De un lado, entre los entes territoriales y el gobierno central, cuya responsabilidad culmina en la práctica con la disposición de los recursos. Del otro, entre los entes territoriales y las comunidades, incluidos los padres de familia. Tal conflicto, si es resuelto con mayores tributos territoriales y un incremento en las tarifas educativas, podría generar situaciones sociales explosivas, que en últimas tienen que ser enfrentadas por los gobiernos locales. La ventaja estratégica de la política neoliberal consiste en que el nuevo esquema de financiación impone la consideración casuística -regional y local- de los problemas del sector educativo y provoca igualmente una tendencia a la fragmentación de las demandas sociales. Cómo articular el movimiento social y político en favor de la educación pública en esos nuevos escenarios, es una pregunta que requiere pronta respuesta.

La asignación basada en la demanda impone, por otra parte, una reestructuración del costo educativo, de tal forma que, al tiempo que se reduce la participación del costo docente dentro del total del costo, se incrementa aquella destinada al mejoramiento de la calidad. Al enfrentar costos docentes con costo de calidad, la política neoliberal se fundamenta en un esquema perverso, que podría generar otros escenarios de conflicto en la forma de luchas magisteriales por la preservación y el mejoramiento de las condiciones de vida de los maestros. Como en el caso anterior, también existe una ventaja adicional de la política neoliberal, en el sentido de que ella provoca una mayor fragmentación de los intereses de los maestros. De hecho, la Ley 715 arranca con dos estatutos docentes y probablemente con un régimen de transición y de equivalencias. Uno para los que están actualmente vinculados, y otros para los que habrán de incorporarse a futuro. Aún está por verse cómo serán las configuraciones concretas de las plantas en el orden territorial, pero lo que es claro es que una política educativa que descansa en gran medida sobre consideraciones de costos, siempre generará una presión a la reducción del costo docente. ¿Cómo

ocurre ello, en el respectivo ente territorial? Aún no se sabe. ¿Terminará el esquema neoliberal de financiación de la educación en una fragmentación y una descentralización (hasta la institución escolar) de la política de fijación del régimen salarial y prestacional de los maestros? Es altamente probable. Al menos, eso se espera en la teoría. También en este campo, el reto que se le presenta a la organización sindical del magisterio consiste en la articulación de la política gremial, más allá de las configuraciones regionales y locales.

Como se puede apreciar, de las tendencias aquí presentadas, se puede inferir que la política neoliberal posee condiciones por demás favorables para salir adelante en lo que resta de la década. Pero también, que de ella se generarán nuevas condiciones para estructurar movimiento social, político y sindical, en favor de la educación pública. ¿Cómo se resuelve esa disyuntiva? Tal interrogante puede ser en parte respondido con la cuestión en torno al futuro del proyecto neoliberal en el escenario económico y la tendencia concreta de la guerra en los años que vienen.

BIBLIOGRAFÍA

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001, en: *Diario Oficial*, año CXXXVII, No. 44.506, Bogotá, D.C., miércoles 1o. de agosto de 2001.

ALESINA, ALBERTO (2000), *Reformas institucionales en Colombia*, Documento de Trabajo, No. 21, Fedesarrollo, Bogotá, D.C., noviembre.

ALESINA, ALBERTO; CARRASQUILLA, ALBERTO; ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ (2000), *Descentralización en Colombia*, Documento de Trabajo, No. 15, Fedesarrollo, Bogotá, D.C., agosto.

BANCO MUNDIAL (1997), *El Estado en un mundo en transformación*, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D.C.

BANCO MUNDIAL (2000), *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Washington, D.C.

BANCO DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1999), *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, Bogotá.

BID/ BANCO MUNDIAL/UNESCO/ UNICEF (1998), *La educación básica en América Latina y el Caribe. Metas, logros y desafíos*, Bogotá, D.C., 40 pp.

CABRERA, MAURICIO/GONZÁLEZ, JORGE IVÁN, El desmanejo de la deuda pública interna, Contraloría General de la República, Bogotá.

CALCAGNO, ALFREDO ERIC (1997), "El financiamiento de la educación en América Latina", en: *Revista Iberoamericana de Educación*, No 14, Biblioteca Digital, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, mayo-agosto.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO-CID (2000), en: *Observatorio de coyuntura socioeconómica "Transferencias y Equidad"*, No. 6, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, octubre.

CLAVIJO, SERGIO (1998), "Descentralización de la educación y la salud. Aspectos fiscales del gasto social en Colombia", en: *ADIDA. Serie Documentos de Interés Político*, Fundación Sociedad y Democracia, Medellín.

COHEN, ERNESTO (editor), *Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia*, Colección de Estudios Sociales, CEPAL/OEA/Ediciones Sur, en: www.eclac.cl/espanol/investigacion/des/cohen/intro.html

COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE EDUCACIÓN, EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD (1998), Programa de Reforma Educativa para América Latina (Preal), Santiago.

COMISIÓN DE LA RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (1997), *Informe final. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES), *Distribución del sistema general de participaciones, vigencia 2002*, No. 057, Bogotá, D.C., 28 de enero, 58 pp.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN/ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1999), *Plan de racionalización del Sector Educativo*, Bogotá, 41 pp.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN/ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2000), *Plan de Reorganización del Sector Educativo*, Bogotá, 41 pp.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN/ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2000), *Programa Nuevo sistema Escolar: Transformación de la gestión y la participación educativa*, Bogotá, (mimeo).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN/PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informes sobre el Desarrollo Humano para Colombia*, 1998, 1999, 2000, Bogotá, D.C.

DI GROPELLO, ENMANUELA (1997), *Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo* (versión preliminar), CEPAL-ASDI, Gobierno Países Bajos.

DOCUMENTO CONPES 2952 (1997), *Autorización a la Nación para la contratación de un crédito externo con la Banca Multilateral para financiar el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Educativa*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP-UIP-UDS, Bogotá, D.C., 24 de septiembre, 21 pp.

DUARTE, JESÚS (1997), "Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud", en: *Coyuntural Social*, No. 16, Fedesarrollo, Bogotá, D.C., mayo.

ESPEJO, RAÚL (1999), *La Organización del Sistema Educativo en Colombia. Programa de Fortalecimiento de la Educación Pública BID-COL-0142*, septiembre, 12 pp. (mimeo).

ESTRADA ÁLVAREZ, JAIRO (2000), "La política educativa en el Plan de Desarrollo", en: *Educación y Cultura*, No.49, revista del Centro de Estudios e

Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores, Bogotá, pp.16-27.

ESTRADA ÁLVAREZ, JAIRO (2001), "Tendencias de reforma al régimen de transferencias", en: *Pensamiento Jurídico*, revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico, No. 14, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 125-158.

ESTRADA ÁLVAREZ, JAIRO (2001), "El Acto Legislativo 012: Estímulo al financiamiento basado en la demanda", en: *Educación y Cultura*, No. 58, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores, Bogotá, pp. 21-28.

ESTRADA ÁLVAREZ, JAIRO/LIBREROS CAICEDO, DANIEL (2001), *Tendencias de financiación de la educación pública en Colombia. Análisis del impacto del proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000. Posibles escenarios 2001-2010*, Federación Colombiana de Educadores, Bogotá.

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES (2000-2001), *Documentos varios sobre la política educativa, el proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000 y el proyecto de ley 120 de 2001*.

FITZSIMONS, PATRICK, "Administración, educación y neoliberalismo", <http://www.izar.net/fpn-argentina>, 6 pp.

FRIEDMAN, MILTON (1966), *Capitalismo y libertad*, Ediciones Rialp, Madrid.

GÓMEZ LLORENTE, LUIS (2000), *Educación pública*, Ediciones Morata, S.L., Madrid, 127 pp.

GÓMEZ, VÍCTOR MANUEL (1994), "Hacia una nueva política de educación secundaria", en: *La política social en los noventa*, Priac, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Indepaz, Bogotá, pp. 223-234.

GONZÁLEZ SALAS, ÉDGAR (1997), *El laberinto institucional colombiano 1974-1994. Fundamentos de administración pública*, cap. VI, "Educación básica", Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, pp. 403-445.

HERNÁNDEZ GAMARRA, ANTONIO/LOZANO E., IGNACIO, "El estado de la finanzas públicas en Colombia al final del siglo XX", en: Misas Arango, Gabriel (edi-

tor) (2001), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, pp. 427-479.

JARAMILLO PÉREZ, IVÁN (2001), *El recorte de las transferencias a las entidades territoriales y las políticas de saneamiento fiscal*, Konrad Adenauer Stiftung, Fescol, GTZ, (mimeo), 22 pp.

LEY 715 DE 2001, en: *Diario Oficial*, año CXXXVII, No. 44.654, Bogotá, D.C., viernes 21 de diciembre de 2001.

LIBREROS, DANIEL (2000), "Globalización educativa y Plan de Desarrollo", en revista *Educación y Cultura*, No. 53, Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores, Bogotá, pp. 28-32

MAY, ERNESTO (coordinador)(1996), *La pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1999), *El presupuesto de la verdad. Presupuesto General de la Nación 2000*, Bogotá.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2000), *Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000: Compromiso con la descentralización ordenada*, Bogotá, 8 pp.

MOLINA, CARLOS GERARDO/CIFUENTES NOYES, ARIEL (1990), "Colombia: Evolución del gasto educativo en la década del 80", en: *Colombia. La deuda social en los 80*, Prealc, OIT, Bogotá, pp. 287- 324.

MORA HUMBERTO, AYALA ULPIANO, et. al. (1999), *Financiamiento de la educación por medio de subsidios a la demanda: Evaluación de la viabilidad del sistema de capitación*, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo-Fedesarrollo, Bogotá, 48 pp.

NILO CEBALLO, SERGIO (1999-2000), "Análisis de investigaciones recientes sobre la incidencia del mercado en la calidad y la equidad de la educación", en: revista *Enfoques Educativos*, Vol. 2, No. 2, Departamento de educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago.

OCAMPO, JOSÉ FERNANDO/GANTIVA, JORGE (2001), "Poner en la práctica la Autonomía Escolar: un propósito del magisterio colombiano", en: *Educación y Cultura*, No.57, revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores, Bogotá, pp. 25-30.

PATRINOS, HARRY ANTHONY Y ARIASINGAM, DAVID LAKSHMANAN (1997), *Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda*, Banco Mundial, Washington, D.C., 56 pp.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1998), *Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002. Cambio para construir la paz*, Bogotá.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 012 DE 2000.

PROYECTO DE LEY 120 DE 2001.

RESTREPO BOTERO, DARÍO I., "El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora", en: Misas Arango, Gabriel (editor) (2001), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, pp. 427-479.

RESTREPO S., JUAN CAMILO (2000), *Nuevos rumbos para la descentralización. diagnóstico y perspectivas*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.

RICHMAN, SHELDON (2001), *¿Puede el libre mercado brindar educación pública?*, The Foundation for Economic Education, (www.fee.org).

RODRÍGUEZ, JOSÉ GREGORIO, "La política educativa en la década de los noventa. ¿Camino de modernidad o instrumento de modernización?", en: *La política social en los noventa*. Priac, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Indepaz, Bogotá, pp. 213-222.

SARMIENTO PALACIO, EDUARDO (2000), "Situado fiscal y financiación del sector educativo", en revista *Educación y Cultura*, No. 53, Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de Fecode, Bogotá, pp. 4-26.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE DESARROLLO TERRITORIAL. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1998), *Análisis preliminar del Gasto Público en el marco de la distribución de competencias*, Documentos de Desarrollo Territorial, No. 5, Bogotá, D.C.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE DESARROLLO TERRITORIAL. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1998), "Transferencias a las entidades territoriales", *Documentos de Desarrollo Territorial*, No. 11, Bogotá, D.C.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE DESARROLLO TERRITORIAL. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1998), "¿Cómo se distribuye el situado fiscal?", Documentos de Desarrollo Territorial, No. 13, Bogotá, D.C.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE DESARROLLO TERRITORIAL. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1998), "La descentralización y las finanzas municipales", *Documentos de Desarrollo Territorial*, No. 17, Bogotá, D.C.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para construir la paz"*, Bogotá, 1998.

VARGAS, JORGE/SARMIENTO, ALFREDO (1997), "Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia", en: *Coyuntural Social*, No. 16, Fedesarrollo, Bogotá, D.C., mayo.

SARMIENTO, ALFREDO (1999), "La educación en el Plan Nacional de Desarrollo Cambio para construir la paz, 1998-2002", en *Coyuntura Social*, No. 13, Bogotá, D.C.

WIESNER DURÁN, EDUARDO (1998), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: Un análisis neoinstitucional*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, D.C.

WORLD BANK (1995), "Priorities and Strategies for Education", *A World Bank Review*, Washington, D.C.

ANEXOS

ACTO LEGISLATIVO

01 DE 2001 *

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001¹

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Incluir un nuevo párrafo al artículo 347 de la Constitución Política “:

PARÁGRAFO TRANSITORIO: Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la Ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%)

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

ARTÍCULO 2o. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356: Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los Municipios y Departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando éstos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiaridad, la Ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los Departamentos, Distritos y Municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades, y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad.
- b) Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y pobreza relativa.

No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

1 *Diario Oficial*. Año CXXXVII. N. 44506, Bogotá, D.C., miércoles 1o. de agosto de 2001.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se distribuirán por sectores que defina la Ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente Acto Legislativo a cada uno de estos sectores.

Parágrafo transitorio.- El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

ARTÍCULO 3o. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 357: El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente.

Los municipios calificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

Parágrafo transitorio 1 - El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá 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 valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes Y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos, docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1º. de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1º. de enero del 2002.

Parágrafo transitorio 2. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años, 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Si durante el período de transición de crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2. 5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

Parágrafo transitorio 3.- Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación 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.

En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de Ley, podrá incrementar el porcentaje.

Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

Artículo 4o. El presente Acto Legislativo rige a partir del 1º. de enero del año 2002.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA,

MARIO URIBE ESCOBAR

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA,

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,

BASILIO VILLAMIZAR TRUJILLO

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,

ANGELINO LIZCANO RIVERA

LEY 715 DE 2001

LEY 715 DE 2001(diciembre 21)¹

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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1º. Naturaleza del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiera por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

Artículo 2º. Base de cálculo. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el párrafo 1º del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo.

Parágrafo 1º. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política.

Parágrafo 2º. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, y los del Fonpet por su administración.

Artículo 3º. Conformación del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.

3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.

¹ *Diario Oficial.* Año CXXXVII. N. 44654. 21, diciembre, 2001 p. 1

3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

Artículo 4°. Distribución Sectorial de los Recursos. El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 2°, se distribuirá las participaciones mencionadas en el artículo anterior así: la participación para el sector educativo corresponderá al 58.5%, la participación para el sector salud corresponderá al 24.5 la participación de propósito general corresponderá al 17.0

TITULO II

SECTOR EDUCACION

CAPITULO I

Competencias de la Nación

Artículo 5°. Competencias de la Nación en materia de educación. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural:

5.1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio.

5.2. Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales.

5.3. Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Con estos recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo.

5.4. Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo.

5.5. Establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional.

5.6. Definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación.

5.7. Reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente.

5.8. Definir, y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente.

5.9. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Esta facultad se podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.

5.10. Prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar.

5.11. Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas. Esta facultad la podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.

5.12. Expedir la regulación sobre costos, tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en las instituciones educativas.

5.13. Distribuir los recursos para educación del Sistema General de Participaciones, conforme a los criterios establecidos en la presente ley.

- 5.14. Fijar parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo estatal, estándares y tasas de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región;
- 5.15. Definir anualmente la asignación por alumno, tanto de funcionamiento como de calidad, para la prestación del servicio educativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.
- 5.16. Determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los planteles educativos y los parámetros de asignación de personal correspondientes a: alumnos por docente; alumnos por directivo; y alumnos por administrativo, entre otros, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.
- 5.17. Definir la canasta educativa.
- 5.18. En caso de ser necesaria la creación, fusión, supresión o conversión de los empleos que demande la organización de las plantas de personal de la educación estatal, los gobernadores y alcaldes deberán seguir el procedimiento que señale el Gobierno Nacional para tal fin.
- 5.19. Establecer los requisitos para la certificación de los municipios, y decidir sobre la certificación de los municipios menores a cien mil habitantes de conformidad con el artículo 20 de la presente ley.
- 5.20. Establecer incentivos para los distritos, municipios e instituciones educativas por el logro de metas en cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.
- 5.21. Realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.
- 5.22. Cofinanciar la evaluación de logros. A cada departamento, distrito o municipio se podrá distribuir cada tres años una suma para evaluar el logro educativo de acuerdo con la metodología que señale el Ministerio de Educación Nacional. El 80% será financiado por la Nación y el 20% por la entidad territorial.
- 5.23. Las demás propias de las actividades de administración y distribución, regulación del Sistema General de Participaciones.

CAPITULO II

Competencias de las entidades territoriales

Artículo 6º. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:

6.1. Competencias Generales.

- 6.1.1. Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar.
- 6.1.2. Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera.
- 6.1.3. Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos en la presente ley.
- 6.1.4. Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación.

6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.

6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

6.2.2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.

6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

6.2.5. Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación.

6.2.6. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.

6.2.7. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

6.2.8. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.

6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.

6.2.10. Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.

6.2.11. Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

6.2.12. Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.

6.2.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos.

6.2.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

6.2.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Algunas de estas competencias, salvo la de nominación y traslado de personal entre municipios, se podrán delegar en los municipios no certificados que cumplan con los parámetros establecidos por la Nación.

Artículo 7°. Competencias de los distritos y los municipios certificados.

7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media,

en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.

7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

7.4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

7.6. Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.

7.7. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.

7.8. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

7.9. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.

7.10. Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.

7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su en su jurisdicción.

7.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.

7.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

7.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 8º. Competencias de los municipios no certificados. A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones:

8.1. Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.

8.2. Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.

8.3. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones.

8.4. Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

CAPITULO III

De las instituciones educativas, los rectores y los recursos

Artículo 9°. Instituciones educativas. Institución educativa es un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes.

Deberán contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados.

Las instituciones educativas combinarán los recursos para brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados del aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo Institucional.

Las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales.

Parágrafo 1°. Por motivos de utilidad pública o interés social, las instituciones educativas departamentales que funcionen en los distritos o municipios certificados serán administradas por los distritos y municipios certificados. Por iguales motivos se podrán expropiar bienes inmuebles educativos, de conformidad con la Constitución y la ley. Durante el traspaso de la administración deberá garantizarse la continuidad en la prestación del servicio educativo. Para el perfeccionamiento de lo anterior se suscribirá un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.

Parágrafo 2°. Las deudas por servicios públicos de las instituciones educativas cuya administración se traspase de los departamentos a los distritos y municipios certificados, causadas con anterioridad a la fecha del traspaso, serán pagadas por los departamentos.

Parágrafo 3°. Los Establecimientos Públicos educativos del orden nacional que funcionan con recursos del presupuesto nacional, serán traspasados con los recursos a las respectivas entidades territoriales, conservando su autonomía administrativa.

Parágrafo 4°. Habrá una sola administración cuando en una misma planta física operen más de una jornada. También podrá designarse una sola administración para varias plantas físicas, de conformidad con el reglamento.

Artículo 10°. Funciones de Rectores o Directores. El rector o director de las instituciones educativas públicas, que serán designados por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes:

10.1. Dirigir la preparación del Proyecto Educativo Institucional con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa.

10.2. Presidir el Consejo Directivo y el Consejo Académico de la institución y coordinar los distintos órganos del Gobierno Escolar.

10.3. Representar el establecimiento ante las autoridades educativas y la comunidad escolar.

- 10.4. Formular planes anuales de acción y de mejoramiento de calidad, y dirigir su ejecución.
- 10.5. Dirigir el trabajo de los equipos docentes y establecer contactos interinstitucionales para el logro de las metas educativas.
- 10.6. Realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y reportar las novedades e irregularidades del personal a la secretaria de educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces.
- 10.7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos.
- 10.8. Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva.
- 10.9. Distribuir las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia.
- 10.10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.
- 10.11. Imponer las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario de conformidad con las normas vigentes.
- 10.12. Proponer a los docentes que serán apoyados para recibir capacitación.
- 10.13. Suministrar información oportuna al departamento, distrito o municipio, de acuerdo con sus requerimientos.
- 10.14. Responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución.
- 10.15. Rendir un informe al Consejo Directivo de la Institución Educativa al menos cada seis meses.
- 10.16. Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, en los términos de la presente ley.
- 10.17. Publicar una vez al semestre en lugares públicos y comunicar por escrito a los padres de familia, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la carga docente de cada uno de ellos.
- 10.18. Las demás que le asigne el gobernador o alcalde para la correcta prestación del servicio educativo.

Parágrafo 1°. El desempeño de los rectores y directores será evaluado anualmente por el departamento, distrito o municipio, atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional. La no aprobación de la evaluación en dos años consecutivos implica el retiro del cargo y el regreso al ejercicio de la docencia en el grado y con la asignación salarial que le corresponda en el escalafón.

Artículo 11. Fondos de Servicios Educativos. Las instituciones educativas estatales podrán administrar Fondos de Servicios Educativos en los cuales se manejarán los recursos destinados a financiar gastos distintos a los de personal, que faciliten el funcionamiento de la institución.

Artículo 12. Definición de los Fondos de Servicios Educativos. Las entidades estatales que tengan a su cargo establecimientos educativos deben abrir en su contabilidad una cuenta para cada uno de ellos, con el propósito de dar certidumbre a los Consejos Directivos acerca de los ingresos que pueden esperar, y facilitarles que ejerzan, con los rectores o directores, la capacidad de orientar el gasto en la forma que mejor cumpla los propósitos del servicio educativo

dentro de las circunstancias propias de cada establecimiento. Esa cuenta se denomina "Fondo de Servicios Educativos".

Los reglamentos, teniendo en cuenta las diferencias entre los establecimientos urbanos y entre estos y los rurales, dirán qué tipo de ingresos, gastos y bienes pueden manejarse a través de tal cuenta; y en dónde y cómo se mantendrán los bienes que se registren en ella, ciñéndose a la Ley Orgánica del Presupuesto y a esta Ley, en cuanto sean pertinentes.

Los reglamentos aludidos atrás distinguirán entre los ingresos que las entidades estatales destinen al servicio educativo en cada establecimiento, los que los particulares vinculen por la percepción de servicios, y los que vinculen con el propósito principal o exclusivo de beneficiar a la comunidad. Todos esos ingresos pueden registrarse en las cuentas de los Fondos, en las condiciones que determine el reglamento.

Artículo 13. Procedimientos de contratación de los Fondos de Servicios Educativos. Todos los actos y contratos que tengan por objeto bienes y obligaciones que hayan de registrarse en la contabilidad de los Fondos de servicios educativos a los que se refiere el artículo anterior, se harán respetando los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad, aplicados en forma razonable a las circunstancias concretas en las que hayan de celebrarse. Se harán con el propósito fundamental de proteger los derechos de los niños y de los jóvenes, y de conseguir eficacia y celeridad en la atención del servicio educativo, y economía en el uso de los recursos públicos.

Los actos y contratos de cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales se regirán por las reglas de la contratación estatal, teniendo en cuenta su valor y naturaleza, y las circunstancias en las que se celebren. El Gobierno Nacional podrá indicar los casos en los cuales la cuantía señalada en el presente inciso será menor.

El rector o director celebrará los contratos que hayan de pagarse con cargo a los recursos vinculados a los Fondos, en las condiciones y dentro de los límites que fijen los reglamentos.

Con estricta sujeción a los principios y propósitos enunciados en el primer inciso de este artículo, y a los reglamentos de esta Ley, el Consejo Directivo de cada establecimiento podrá señalar, con base en la experiencia y en el análisis concreto de las necesidades del establecimiento, los trámites, garantías y constancias que deben cumplirse para que el rector o director celebre cualquier acto o contrato que cree, extinga o modifique obligaciones que deban registrarse en el Fondo, y cuya cuantía sea inferior a veinte (20) salarios mínimos mensuales. El Consejo puede exigir, además, que ciertos actos o contratos requieran una autorización suya específica.

Habrá siempre información pública sobre las cuentas del Fondo en las condiciones que determine el reglamento. La omisión en los deberes de información será falta grave disciplinaria para quien incurra en ella.

En ningún caso el distrito o municipio propietario del establecimiento responderá por actos o contratos celebrados en contravención de los límites enunciados en las normas que se refieren al Fondo; las obligaciones resultantes serán de cargo del rector o director, o de los miembros del Consejo Directivo si las hubieren autorizado.

Ninguna otra norma de la Ley 80 de 1993 será aplicable a los actos y contratos de cuantía inferior a veinte (20) salarios mínimos mensuales que hayan de vincularse a las cuentas de los Fondos.

Artículo 14. Manejo Presupuestal de los Fondos de Servicios Educativos. Las entidades territoriales incluirán en sus respectivos presupuestos, apropiaciones para cada Fondo de servicios educativos en los establecimientos educativos a su cargo, tanto de la participación para educación como de recursos propios.

En los ingresos sometidos a aforo presupuestal no se incluirán los que sean obtenidos por

convenios con particulares, premios, donaciones u otros, cuyo principal propósito sea el de beneficiar a la comunidad educativa. Los reglamentos incluirán las disposiciones necesarias para que los particulares que quieran vincular bienes o servicios para provecho de la comunidad en los establecimientos educativos estatales, puedan hacerlo previo contrato autorizado por el Consejo Directivo y celebrado por el rector en el que la entidad a cargo del establecimiento se comprometa a que esos bienes se usarán en la forma pactada, sin transferencia de propiedad cuando el contrato no la haya previsto, y de acuerdo con las reglas del Código Civil. Si la entidad encargada del establecimiento adquiere obligaciones pecuniarias en virtud de tales contratos, éstas deben ser de tal clase que se puedan cumplir en todo dentro de las reglas propias de los gastos de los Fondos.

Las entidades propietarias de establecimientos educativos podrán incluir en sus presupuestos apropiaciones relacionadas con ellos, que no hayan de manejarse a través de los fondos de servicios educativos.

Los reglamentos determinarán cómo y a quién se harán los giros destinados a atender los gastos de los fondos de servicios educativos; y cómo se rendirán cuentas de los recursos respectivos.

El Consejo Directivo en cada establecimiento elaborará un presupuesto de ingresos y gastos para el Fondo, en absoluto equilibrio. El Consejo Directivo no podrá aumentar el presupuesto de ingresos sin autorización del Distrito o Municipio al que pertenece el establecimiento.

La Ley orgánica de presupuesto se aplicará a los presupuestos que elaboren los Consejos Directivos para los Fondos de servicios educativos, y a su ejecución, solo cuando se refiera a ellos en forma directa.

CAPITULO IV

Distribución de recursos del sector educativo

Artículo 15. Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

15.3. Provisión de la canasta educativa.

15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Parágrafo 1°. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

Parágrafo 3°. Transitorio. Con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se financiará por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los

recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva.

Artículo 16. Criterios de distribución. La participación para educación del Sistema General de Participaciones será distribuida por municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación. En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento.

16.1. Población atendida

16.1.1. Anualmente se determinará la asignación por alumno, de acuerdo con las diferentes tipologías educativas que definirá la Nación, atendiendo, los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional.

Se entiende por tipología un conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, de acuerdo con metodologías diferenciadas por zona rural y urbana. Dentro de una misma tipología la asignación será la misma para todos los estudiantes del país.

Las tipologías que se apliquen a los departamentos creados por la Constitución de 1991, deberán reconocer sus especiales condiciones para la prestación del servicio público de educación, incluida la dispersión poblacional.

La asignación por alumno en condiciones de equidad y eficiencia según niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y zona (urbana y rural) del sector educativo financiado con recursos públicos, está conformado, como mínimo por: los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas incluidos los prestacionales, los recursos destinados a calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información.

La Nación definirá la metodología para el cálculo de la asignación por alumno y anualmente fijará su valor atendiendo las diferentes tipologías, sujetándose a la disponibilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones.

16.1.2. La asignación por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada municipio y distrito. El resultado de dicha operación se denominará participación por población atendida, y constituye la primera base para el giro de recursos del Sistema General de Participaciones.

La población atendida será la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones.

Cuando la Nación constate que debido a deficiencias de la información, una entidad territorial recibió más recursos de los que le correspondería de conformidad con la fórmula establecida en el presente artículo, su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda. Cuando esta circunstancia se presente, los recursos girados en exceso se deducirán de la asignación del año siguiente.

Después de determinar la participación por población atendida, el Conpes anualmente, previo análisis técnico, distribuirá el saldo de los recursos disponibles atendiendo alguno o algunos de los siguientes criterios.

16.2. Población por atender en condiciones de eficiencia

A cada distrito o municipio se le podrá distribuir una suma residual que se calculará así: se toma un porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales, y se multiplica por la asignación de niño por atender que se determine, dándoles prioridad a las entidades territoriales con menor cobertura o

donde sea menor la oferta oficial, en condiciones de eficiencia. El Conpes determinará cada año el porcentaje de la población por atender que se propone ingrese al sistema educativo financiado con los recursos disponibles del Sistema General de Participaciones durante la siguiente vigencia fiscal.

La asignación para cada niño por atender se calculará como un porcentaje de la asignación por niño atendido y será fijado anualmente por la Nación.

Cuando la matrícula en educación en una entidad territorial sea del 100% de la población objetivo, ésta no tendrá derecho a recibir recursos adicionales por concepto de población por atender en condiciones de eficiencia. Igualmente, cuando la suma de los niños matriculados, más el resultado de la multiplicación del factor de población por atender que determine el Conpes por la población atendida, sea superior a la población objetivo (población en edad escolar), sólo se podrá transferir recursos para financiar hasta la población objetivo.

16.3. Equidad

A cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.

Artículo 17. Transferencia de los recursos. Los recursos de la participación de educación serán transferidos así:

Los distritos y municipios certificados recibirán directamente los recursos de la participación para educación.

Los recursos de la participación para educación en los municipios no certificados y los corregimientos departamentales, serán transferidos al respectivo departamento.

Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza.

Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para educación a los departamentos, distritos o municipios. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para educación del Sistema General de participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia.

Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.

Parágrafo 1°. Las sumas correspondientes a los aportes patronales y del afiliado, de seguridad social y parafiscales de las entidades territoriales por concepto del personal docente de las instituciones educativas estatales, se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. La Nación contará con un plazo no mayor de dos años para perfeccionar el proceso de descuentos, con la información de las entidades territoriales.

Parágrafo 2°. Los recursos que correspondan al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, incluidos los del Fonpet, serán descontados directamente por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y girados al Fondo.

Parágrafo 3°. El porcentaje de la cesión del Impuesto a las Ventas asignado a las cajas departa-

mentales de previsión y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con destino al pago definitivo de las cesantías y pensiones del personal docente nacionalizado, en virtud de la Ley 43 de 1975 y otras disposiciones, hace parte de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y conserva su destinación.

Parágrafo 4º. El valor del cálculo actuarial correspondiente a los docentes que se pagaban con recursos propios de las entidades territoriales, financiados y cofinanciados, así como de los establecimientos públicos que se hubieren afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, representará el saldo consolidado de la deuda de cada una de las entidades territoriales responsables. Para establecer el valor del saldo consolidado de la deuda se tendrán en cuenta los aportes y amortizaciones de deuda realizados por las entidades territoriales hasta la fecha de consolidación.

El saldo consolidado de la deuda se pagará con los recursos que de conformidad con la presente ley se trasladen al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, para el pago del pasivo prestacional del sector educación. Para estos efectos el Fonpet realizará la transferencia correspondiente. En todo caso, una vez cancelado el saldo consolidado de la deuda los recursos trasladados al Fonpet conservarán su destinación al pago de obligaciones pensionales del sector educación.

Artículo 19. Información obligatoria. En la oportunidad que seña le el reglamento en cada año, los departamentos, distritos y municipios suministrarán al Ministerio de Educación la información del respectivo año relativa a los factores indispensables para el cálculo de los costos y de los incentivos del año siguiente. En caso de requerirse información financiera, ésta deberá ser refrendada por el Contador General o por el contador departamental previa delegación.

Los funcionarios de los departamentos, distritos y municipios que no proporcionen la información en los plazos establecidos por el Ministerio de Educación incurrirán en falta disciplinaria y serán objeto de las sanciones correspondientes, establecidas en el Régimen Disciplinario Unico.

En caso que la entidad territorial no proporcione la información, para el cálculo de la distribución de los recursos se tomará la información estimada por el Ministerio de Educación y la respectiva entidad no participará en la distribución de recursos por población por atender en condiciones de eficiencia y por equidad.

CAPITULO V

Disposiciones especiales en educación

Artículo 20. Entidades territoriales certificadas. Son entidades territoriales certificadas en virtud de la presente ley, los departamentos y los distritos. La Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Para efectos del cálculo poblacional se tomarán las proyecciones del DANE basadas en el último censo.

Todos aquellos municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse.

Le corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes, que llenen los requisitos. Si contados seis meses desde la presentación de la solicitud no ha sido resuelta o ha sido rechazada, el municipio podrá acudir a la Nación para que ésta decida sobre la respectiva certificación.

Los municipios certificados deberán demostrar, cuando lo requiera el Gobierno Nacional, que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio público de educación. Aquellos municipios que no logren acreditar su capacidad, perderán la certificación.

Artículo 21. Límite al crecimiento de los costos. Los compromisos que adquieran los departamentos, distritos y municipios certificados para la prestación de los servicios educativos a su cargo, cuando se adquieran con recursos del Sistema General de Participaciones, no podrán superar el monto de la participación para educación, en la respectiva vigencia fiscal, certificada por el Departamento Nacional de Planeación, para cada entidad territorial.

Los departamentos, distritos y municipios no podrán autorizar plantas de personal docente o administrativo a cargo del Sistema General de Participaciones, que superen el monto de los recursos de éste.

El crecimiento de costos por ascensos en el escalafón en las plantas de cargos de las entidades territoriales o cualquier otro costo del servicio educativo, con cargo al Sistema General de Participaciones, tendrá como límite el monto de los recursos disponibles, en el Sistema General de Participaciones. No procederá ningún reconocimiento que supere este límite, los que se realicen no tendrán validez y darán lugar a responsabilidad fiscal para el funcionario que ordene el respectivo gasto.

Con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones no se podrán crear prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales.

Artículo 22. Traslados. Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, este se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental, distrital o del municipio certificado cuando se efectúe dentro de la misma entidad territorial.

Cuando se trate de traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados se requerirá, además del acto administrativo debidamente motivado, un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.

Las solicitudes de traslados y las permutas procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional reglamentará esta disposición.

Artículo 23. Restricciones financieras a la contratación y nominación. Ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular o contratar docentes, directivos docentes, ni empleados administrativos, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones, sin contar con los ingresos corrientes de libre destinación necesarios para financiar sus salarios y los demás gastos inherentes a la nómina incluidas las prestaciones sociales, en el corto, mediano y largo plazo.

Toda contratación de personal para la prestación del servicio educativo con recursos propios, deberá garantizar que al menos la cohorte completa de estudiantes de educación básica sea atendida, para lo cual se deberá realizar un estudio financiero que soporte la autorización de las vigencias futuras por parte de las asambleas o concejos, y la aprobación de éstas por parte de las respectivas corporaciones.

Los municipios no certificados o los corregimientos departamentales no podrán vincular o contratar docentes, directivos docentes ni funcionarios administrativos para el sector educativo, o contratar bajo cualquier modalidad personas o instituciones para la prestación del servicio; dicha función será exclusiva del respectivo departamento.

En ningún caso los docentes, directivos docentes y los administrativos vinculados o contratados con recursos propios podrán ser financiados con cargo al Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil, disciplinaria y fiscal de quienes ordenen y ejecuten la vinculación o contratación.

En ningún caso la Nación cubrirá gastos por personal docente, directivos docentes ni funcio-

narios administrativos del sector educativo, distintos a los autorizados en la presente ley.

Artículo 24. Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones. Durante el período de siete años, comprendido entre enero 1° de 2002 y 30 de diciembre de 2008, el ascenso en el escalafón de los docentes y directivos docentes, en carrera, se regirá por las siguientes disposiciones:

En ningún caso se podrá ascender, a partir del grado séptimo en el escalafón, de un grado al siguiente y a ninguno posterior, sin haber cumplido el requisito de permanencia en cada uno de los grados. Solo podrán homologarse los estudios de pregrado y posgrado para ascender hasta el grado 10 del escalafón nacional docente, de acuerdo con las normas vigentes.

El requisito de capacitación será en el área específica de desempeño o general según la reglamentación que para tal efecto señale el Gobierno Nacional.

El tiempo de permanencia de los grados 11, 12 y 13 establecido en las disposiciones vigentes se aumenta en un año a partir de la vigencia de esta ley, y no será homologable.

Los departamentos, distritos y municipios podrán destinar hasta un uno por ciento (1.0%) durante los años 2002 al 2005 y uno punto veinticinco (1.25%) durante los años 2006 al 2008, del incremento real de los recursos del sector, a financiar ascensos en el escalafón, previo certificado de la disponibilidad presupuestal. Cualquier ascenso que supere este límite deberá ser financiado con ingresos corrientes de libre disposición de la respectiva entidad territorial, previo certificado de disponibilidad.

Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El régimen de carrera de los nuevos docentes y directivos docentes que se vinculen, de manera provisional o definitiva, a partir de la vigencia de la presente ley, será el que se expida de conformidad con el artículo 111.

Artículo 25. Del régimen laboral de los directores de divisiones, unidades administrativas o similares. Las divisiones, unidades administrativas o unidades similares creadas por las entidades territoriales estarán a cargo de funcionarios sometidos al régimen ordinario de carrera administrativa.

Artículo 26. De la bonificación para retiros voluntarios. El Gobierno Nacional podrá establecer una bonificación para los docentes y directivos docentes pensionados que se retiren voluntariamente del servicio.

Artículo 27. Prestación del Servicio Educativo. Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través de las instituciones educativas oficiales. Podrán, cuando se demuestre la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado, contratar la prestación del servicio con entidades estatales o no estatales, que presten servicios educativos, de reconocida trayectoria e idoneidad, previa acreditación, con recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará la presente disposición.

Cuando con cargo al Sistema General de Participaciones los municipios o distritos contraten la prestación del servicio educativo con entidades no estatales, el valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema no podrá ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.

Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.

La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las Participaciones de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 28. Prioridad en la inversión. Los departamentos, distritos y municipios darán prioridad a la inversión que beneficie a los estratos más pobres. Sin detrimento del derecho universal a la educación.

Artículo 29. El control del cumplimiento de las condiciones de la presente Ley. Con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se deben asumir las competencias, responsabilidades y funciones de que trata la presente ley, se prevén las siguientes causales para que la Nación, Ministerio de Educación Nacional, determine que un departamento, municipio o distrito para la administración de uno o varios de los servicios educativos a su cargo, se sujete al sistema de control de la educación que podrá ser ejercido directamente por la Nación o contratado, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias o fiscales a que hubiere lugar por parte de las autoridades competentes. Este sistema de control procederá, a juicio de la Nación:

29.1. Cuando un departamento, distrito o municipio no reporte la información requerida o reporte información inexacta.

29.2. Cuando un departamento, distrito o municipio haya disminuido la calidad de los servicios o las coberturas por causas imputables a la dirección administrativa de dichos servicios.

29.3. Cuando con base en la evaluación de la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo y por causas imputables al departamento, distrito o municipio se detecten irregularidades en la prestación del servicio.

29.4. Cuando un departamento, distrito o municipio no cumpla los estándares de calidad mínimos en la prestación del servicio.

29.5. Cuando la autoridad competente establezca que en un departamento, distrito o municipio se han desviado recursos del sector.

Las entidades territoriales podrán solicitar una nueva evaluación con el fin de establecer si las causales que motivaron la operación del sistema de control de la educación fueron corregidas.

El sistema de control de la educación se considera como costo de la prestación del servicio y podrá pagarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 30. Nombramiento de una administración temporal. Cuando realizada la evaluación de control de la educación a que se refiere el artículo anterior, la entidad territorial no realice las acciones necesarias para corregir las fallas en el servicio por las cuales se le designó ésta, el Ministerio de Educación podrá suspender la capacidad legal de las autoridades territoriales para la administración del servicio público de educación y designar de forma temporal un administrador especial, que podrá ser un funcionario nacional o departamental, o a quien designe el Ministerio, para que asuma por el tiempo y en las condiciones que se determine, la administración del servicio educativo en la entidad territorial.

El administrador especial tendrá todas las facultades propias del jefe del organismo intervenido para la administración del servicio público de educación, durante el tiempo que señale el Ministerio de Educación y podrá disponer para tal fin de los recursos del Sistema General de Participaciones y de los demás recursos destinados al servicio educativo público, como ordenador de gasto y nominador dentro de los límites de la ley.

La administración especial tendrá como objeto garantizar la prestación del servicio y corregir las fallas que dieron lugar a la evaluación de control de la educación.

La administración especial a que se refiere el presente artículo se considera como costo de la prestación del servicio y se pagará con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 31. Pérdida de la certificación. En el caso de los municipios, cuando la administración especial a que se refiere el artículo anterior no logre corregir las fallas que dieron lugar a ésta, perderán la certificación y serán administrados por el respectivo departamento, sin perjuicio de solicitar y obtener una nueva certificación.

Artículo 32. Sistema de información. Los departamentos, distritos y municipios deberán contar con un sistema de información del sector educativo y mantenerlo actualizado de acuerdo con las orientaciones que para tal fin determine la Nación.

Los gobernadores y alcaldes deberán informar anualmente al Ministerio de Educación Nacional la nómina de todo el personal con cargo a todas las fuentes de financiación, discriminada por cada una de ellas, con sus modificaciones, refrendada por el contador municipal o departamental.

El incumplimiento de estas disposiciones se considerará falta grave y acarreará las sanciones respectivas para el secretario de educación departamental, municipal y distrital, y el funcionario o funcionarios encargados de administrar la planta o la nómina, y será causal para ordenar la interventoría especial de la administración por parte del Ministerio de Educación.

La implantación del sistema de información se considera como costo de la prestación del servicio y podrá pagarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 33. Control social. Los secretarios de educación departamental, municipal y distrital informarán anualmente a los consejos directivos de las instituciones educativas oficiales y harán público por los medios masivos de comunicación de su jurisdicción, los recursos, las plazas y la nómina que le asignen a cada una de las instituciones conforme a los parámetros de asignación de personal definidos por la Nación.

El incumplimiento de esta disposición se considerará falta grave y acarreará las sanciones respectivas para el Secretario de Educación o quien haga sus veces.

Artículo 34. Incorporación a las plantas. Durante el último año de que trata el artículo 37 de esta ley, se establecerán las plantas de cargos docentes, directivos y administrativos de los planteles educativos, de los departamentos, distritos y municipios.

Establecidas las plantas, los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos, que fueron nombrados con el lleno de los requisitos, mantendrán su vinculación sin solución de continuidad.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1° de noviembre de 2000 se encontraban contratados por órdenes de prestación de servicios, que sean vinculados de manera provisional, deberán cumplir los requisitos de la carrera docente y administrativa para su incorporación definitiva a las plantas que se establezcan.

CAPITULO VI

Disposiciones transitorias en educación

Artículo 35. Del período de transición. El período de transición de la presente Ley será de hasta dos (2) años, contados desde la vigencia de la misma.

Artículo 36. Incorporación de costos al Sistema General de Participaciones para Educación. La incorporación de los costos al Sistema General de Participaciones a que se refiere el inciso dos del parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución, se realizará el 1° de enero del año 2002.

Para determinar el costo de la prestación del servicio, se tomará como base el costo de los docentes y personal administrativo y directivo de los planteles educativos a 1° de noviembre del año 2000, financiado con los recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, los recursos adicionales del situado fiscal y los recur-

propios de departamentos y municipios, sin que la participación para educación exceda el 58.5% del total de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 37. Organización de plantas. Las plantas de cargos docentes y de los administrativos de las instituciones educativas serán organizadas conjuntamente por la Nación, departamentos, distritos y municipios, en un período máximo de dos años, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la presente ley.

Artículo 38. Incorporación de docentes, directivos docentes y administrativos a los cargos de las plantas. La provisión de cargos en las plantas financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones, se realizará por parte de la respectiva entidad territorial, dando prioridad al personal actualmente vinculado y que cumpla los requisitos para el ejercicio del cargo.

Los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos vinculados a la carrera docente a la expedición de la presente ley, no requieren nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del cargo, sin perjuicio del derecho de la administración al traslado del mismo.

A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que se financien con recursos del Sistema General de Participaciones, sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por ley o de acuerdo con esta.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1° de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos fueron renovados en el año 2001, por el municipio o el departamento, indistintamente, serán vinculados de manera provisional durante el año lectivo de 2002. Mientras ello ocurre, deberán, los departamentos y municipios, renovarles los contratos a más tardar el 1° de febrero de 2002.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que demuestren que estuvieron vinculados por órdenes de prestación de servicios por los departamentos o municipios, dentro de los dos meses antes y el 1° de noviembre de 2000, demostrando solución de continuidad durante ese período, y que cumplan los requisitos del cargo, serán vinculados de manera provisional durante el año 2002.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1° de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos no fueron renovados en el 2001, serán vinculados durante el año 2002 de manera provisional, previa identificación y verificación de requisitos, salvo que sus contratos hayan sido suprimidos como resultado del proceso de reorganización del sector educativo o de la entidad territorial.

Parágrafo 1°. Para los efectos del presente artículo los servidores públicos que realicen funciones de celaduría y aseo se consideran funcionarios administrativos.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley se entiende por orden de prestación de servicios toda relación contractual directa entre un departamento o municipio y un docente o administrativo para la prestación de servicios de enseñanza o administrativos en una institución educativa oficial, por un término no inferior a cuatro meses, con dedicación de tiempo completo, exceptuando los que se nombran o contratan para reemplazar docentes, directivos docentes o administrativos en licencia, horas cátedra y otra modalidad que no implique vinculación de tiempo completo.

Artículo 39. Supervisores y directores de núcleo. El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos para la inspección, supervisión y vigilancia de la educación, y la destinación y provi-

sión de las vacantes de los cargos de supervisores y directores de núcleo educativo existentes y las que se generen a partir de la vigencia de la presente ley.

Los departamentos, distritos y municipios certificados organizarán para la administración de la educación en su jurisdicción, núcleos educativos u otra modalidad de coordinación en función de las necesidades del servicio.

Las autoridades departamentales, distritales y de los municipios certificados podrán asignar funciones administrativas, académicas o pedagógicas, a los actuales docentes directivos que se desempeñen como supervisores y directores de núcleo educativo.

Artículo 40. Competencias transitorias de la Nación. Durante el período de transición la Nación tendrá como competencias especiales:

40.1. Fijar procedimientos y límites para la elaboración de las plantas de cargos docentes y administrativos por municipio y distrito, en forma tal que todos los distritos y municipios cuenten con una equitativa distribución de plantas de cargos docentes y administrativos de los planteles educativos, atendiendo las distintas tipologías.

40.2. Fijar las plantas de personal en las entidades territoriales atendiendo a las relaciones técnicas establecidas.

40.3. Autorizar y trasladar las plazas excedentes a los municipios donde se requieran.

Parágrafo 1°. Cuando se requieran traslados de plazas de docentes y directivos docentes entre departamentos, se trasladarán en el siguiente orden de prioridad: vacantes, plazas recién provistas por la incorporación de quienes tenían orden de prestación de servicios, docentes vinculados con una antigüedad no mayor de 5 años. Los traslados de docentes procederán según lo previsto en el artículo 22 y en las normas que lo reglamenten. Los traslados de docentes y directivos docentes en carrera serán realizados por la respectiva autoridad nominadora.

Parágrafo 2°. La Nación podrá, por una sola vez, establecer incentivos para los docentes, directivos y administrativos vinculados a la fecha de expedición de la presente ley, que voluntariamente acepten traslados interdepartamentales, con cargo al Sistema General de Participaciones.

Artículo 41. De la certificación y la asignación de recursos. A partir del año 2002 quedan certificados en virtud de la presente ley los departamentos y los distritos. Durante dicho año se certificarán los municipios mayores de 100.000 habitantes, los municipios que a la vigencia de la presente ley tengan resolución del Ministerio de Educación Nacional que acredite el cumplimiento de los requisitos para la certificación y aquellos que cumplan los requisitos que para la certificación señale el Gobierno Nacional.

Los departamentos, distritos y los municipios certificados recibirán durante el año 2002 un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con recursos del situado fiscal, recursos adicionales del situado fiscal, participaciones de los distritos y capitales en los ingresos corrientes de la nación y los recursos propios departamentales y municipales que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución. A los departamentos se les descontarán los recursos destinados a los municipios que se hayan certificado.

Los municipios no certificados recibirán durante el año 2002, un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y con los recursos propios que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución.

A partir del año 2003 que dan certificados en virtud de la presente ley todos los municipios

mayores de 100.000 habitantes, y aquellos que cumplan los requisitos exigidos para la certificación.

En el año 2003 a las entidades territoriales certificadas en virtud de la ley, se les transferirá el valor correspondiente a los costos del año 2002 en términos reales derivados de la información ajustada de los costos. A los departamentos se les transferirá el valor correspondiente a los costos en términos reales del año 2002, derivados de la información ajustada de los costos del departamento y de los municipios no certificados, descontando los destinados a los municipios que se hayan certificado.

Los recursos que en términos reales se utilizaron para financiar inversiones de calidad en los municipios y distritos durante la vigencia 2002, se distribuirán por alumno atendido entre los distritos y municipios.

Los recursos del año 2002 y 2003 se transferirán a la entidad territorial mediante doceavas partes hasta completar el 70% del costo estimado de la prestación del servicio educativo de la vigencia inmediatamente anterior. El saldo se transferirá una vez sea evaluada la información sobre los costos remitida por las entidades territoriales y de conformidad con ésta.

Si llegare a haber excedentes una vez financiados los costos mencionados anteriormente, los recursos adicionales los distribuirá el Conpes entre distritos y municipios, para ampliación de cobertura o mejoramiento de calidad, atendiendo los criterios de población atendida y por atender.

A partir del año 2004, la distribución de recursos se realizará siguiendo las fórmulas y criterios previstos en la presente ley.

La Nación podrá aplicar las fórmulas y criterios de distribución señaladas en la presente ley en cualquier momento antes del vencimiento del término de transición establecido en ella, para todas las entidades territoriales o para aquellas que cumplan las condiciones técnicas que señale el reglamento. En este caso no aplicarán las disposiciones de la transición para la asignación de recursos.

En el caso de los Distritos no habrá transición y los recursos se girarán atendiendo las fórmulas y procedimientos establecidos en la presente ley.

En todo caso durante la transición los distritos recibirán recursos del Sistema General de Participaciones que representarán un tratamiento equitativo con respecto a las demás entidades territoriales.

Cualquier falsedad en la información se considerará falsedad en documento público y se sancionará de conformidad con la ley penal.

TITULO III

SECTOR SALUD

CAPITULO I

Competencias de la Nación en el sector salud

Artículo 42. Competencias en salud por parte de la Nación. Corresponde a la Nación la dirección del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio nacional, de acuerdo con la diversidad regional y el ejercicio de las siguientes competencias, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

42.1. Formular las políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación.

- 42.2. Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión en materia de salud, con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones.
- 42.3. Expedir la regulación para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- 42.4. Brindar asesoría y asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios para el desarrollo e implantación de las políticas, planes, programas y proyectos en salud.
- 42.5. Definir y aplicar sistemas de evaluación y control de gestión técnica, financiera y administrativa a las instituciones que participan en el sector y en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como divulgar sus resultados, con la participación de las entidades territoriales.
- 42.6. Definir, diseñar, reglamentar, implantar y administrar el Sistema Integral de Información en Salud y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, con la participación de las entidades territoriales.
- 42.7. Reglamentar, distribuir, vigilar y controlar el manejo y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales en la materia.
- 42.8. Establecer los procedimientos y reglas para la intervención técnica y/o administrativa de las instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sea para su liquidación o administración a través de la Superintendencia Nacional de Salud en los términos que señale el reglamento. El Gobierno Nacional en un término máximo de un año deberá expedir la reglamentación respectiva.
- 42.9. Establecer las reglas y procedimientos para la liquidación de instituciones que manejan recursos del sector salud, que sean intervenidas para tal fin.
- 42.10. Definir en el primer año de vigencia de la presente ley el Sistema Unico de Habilitación, el Sistema de Garantía de la Calidad y el Sistema Unico de Acreditación de Instituciones Prestadoras de Salud, Entidades Promotoras de Salud y otras Instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- 42.11. Establecer mecanismos y estrategias de participación social y promover el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud.
- 42.12. Definir las prioridades de la Nación y de las entidades territoriales en materia de salud pública y las acciones de obligatorio cumplimiento del Plan de Atención Básica (PAB), así como dirigir y coordinar la red nacional de laboratorios de salud pública, con la participación de las entidades territoriales.
- 42.13. Adquirir, distribuir y garantizar el suministro oportuno de los biológicos del Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI), los insumos críticos para el control de vectores y los medicamentos para el manejo de los esquemas básicos de las enfermedades transmisibles y de control especial.
- 42.14. Definir, implantar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud. En ejercicio de esta facultad regulará la oferta pública y privada de servicios, estableciendo las normas para controlar su crecimiento, mecanismos para la libre elección de prestadores por parte de los usuarios y la garantía de la calidad; así como la promoción de la organización de redes de prestación de servicios de salud, entre otros.
- 42.15. Establecer, dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el régimen para la habilitación de las instituciones prestadoras de servicio de salud en lo relativo a la construcción, remodelación y la ampliación o creación de nuevos servicios en los ya existentes, de

acuerdo con la red de prestación de servicios pública y privada existente en el ámbito del respectivo departamento o distrito, atendiendo criterios de eficiencia, calidad y suficiencia.

42.16. Prestar los servicios especializados a través de las instituciones adscritas: Instituto Nacional de Cancerología, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta y los Sanatorios de Contratación y Agua de Dios, así como el reconocimiento y pago de los subsidios a la población enferma de Hansen, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

La Nación definirá los mecanismos y la organización de la red cancerológica nacional y podrá concurrir en su financiación. Los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación prestarán los servicios médicos especializados a los enfermos de Hansen.

Los departamentos de Cundinamarca y Santander podrán contratar la atención especializada para vinculados y lo no contemplado en el POS-Subsidiado con los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación.

42.17. Expedir la reglamentación para el control de la evasión y la elusión de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y las demás rentas complementarias a la participación para salud que financian este servicio.

42.18. Reglamentar el uso de los recursos destinados por las entidades territoriales para financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica;

42.19. Podrá concurrir en la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo.

42.20. Concurrir en la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado mediante apropiaciones del presupuesto nacional, con un cuarto de punto (0.25) de lo aportado por los afiliados al régimen contributivo.

CAPITULO II

Competencias de las entidades territoriales en el sector salud

Artículo 43. Competencias de los departamentos en salud. Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones legales, corresponde a los departamentos, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia. Para tal efecto, se le asignan las siguientes funciones:

43.1. De dirección del sector salud en el ámbito departamental.

43.1.1. Formular planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en armonía con las disposiciones del orden nacional.

43.1.2. Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar, en el ámbito departamental las normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que formule y expida la Nación o en armonía con éstas.

43.1.3. Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud, en su jurisdicción.

43.1.4. Supervisar y controlar el recaudo y la aplicación de los recursos propios, los cedidos por la Nación y los del Sistema General de Participaciones con destinación específica para salud, y administrar los recursos del Fondo Departamental de Salud.

43.1.5. Vigilar y controlar el cumplimiento de las políticas y normas técnicas, científicas y administrativas que expida el Ministerio de Salud, así como las actividades que desarrollan los municipios de su jurisdicción, para garantizar el logro de las metas del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia atribuidas a las demás autoridades competentes.

43.1.6. Adoptar, implementar, administrar y coordinar la operación en su territorio del sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.

43.1.7. Promover la participación social y la promoción del ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

43.1.8. Financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica y vigilar la correcta utilización de los recursos.

43.1.9. Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud para su inclusión en los planes y programas nacionales.

43.1.10. Ejecutar las acciones inherentes a la atención en salud de las personas declaradas por vía judicial como inimputables por trastorno mental o inmadurez psicológica, con los recursos nacionales de destinación específica que para tal efecto transfiera la Nación.

43.2. De prestación de servicios de salud

43.2.1. Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas.

43.2.2. Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, con los recursos asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos, la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental.

43.2.3. Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud, formulada por la Nación.

43.2.4. Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas en el departamento.

43.2.5. Concurrir en la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo.

43.2.6. Efectuar en su jurisdicción el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud, recibir la declaración de requisitos esenciales para la prestación de los servicios y adelantar la vigilancia y el control correspondiente.

43.2.7. Preparar el plan bienal de inversiones públicas en salud, en el cual se incluirán las destinadas a infraestructura, dotación y equipos, de acuerdo con la Política de Prestación de Servicios de Salud.

43.2.8. Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas dictadas por la Nación para la construcción de obras civiles, dotaciones básicas y mantenimiento integral de las instituciones prestadoras de servicios de salud y de los centros de bienestar de anciano.

43.3. De Salud Pública

43.3.1. Adoptar, difundir, implantar y ejecutar la política de salud pública formulada por la Nación.

43.3.2. Garantizar la financiación y la prestación de los servicios de laboratorio de salud pública directamente o por contratación.

43.3.3. Establecer la situación de salud en el departamento y propender por su mejoramiento.

43.3.4. Formular y ejecutar el Plan de Atención Básica departamental.

43.3.5. Monitorear y evaluar la ejecución de los planes y acciones en salud pública de los

municipios de su jurisdicción.

43.3.6. Dirigir y controlar dentro de su jurisdicción el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.

43.3.7. Vigilar y controlar, en coordinación con el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y el Fondo Nacional de Estupefacientes, la producción, expendio, comercialización y distribución de medicamentos, incluyendo aquellos que causen dependencia o efectos psicoactivos potencialmente dañinos para la salud y sustancias potencialmente tóxicas.

43.3.8. Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana, y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en coordinación con las autoridades ambientales, en los corregimientos departamentales y en los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª de su jurisdicción.

43.3.9. Coordinar, supervisar y controlar las acciones de salud pública que realicen en su jurisdicción las Entidades Promotoras de Salud, las demás entidades que administran el régimen subsidiado, las entidades transformadas y adaptadas y aquellas que hacen parte de los regímenes especiales, así como las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud e instituciones relacionadas.

43.4. De Aseguramiento de la Población al Sistema General de Seguridad Social en Salud

43.4.1. Ejercer en su jurisdicción la vigilancia y el control del aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los regímenes de excepción definidos en la Ley 100 de 1993.

43.4.2. En el caso de los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, administrar los recursos financieros del Sistema General de Participaciones en Salud destinados a financiar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable de los corregimientos departamentales, así como identificar y seleccionar los beneficiarios del subsidio y contratar su aseguramiento.

Artículo 44. Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

44.1. De dirección del sector en el ámbito municipal:

44.1.1. Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.

44.1.2. Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud.

44.1.3. Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.

44.1.4. Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

44.1.5. Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.

44.1.6. Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud y seguridad social en salud para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.

44.2. De aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud

44.2.1. Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.

44.2.2. Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.

44.2.3. Celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías.

44.2.4. Promover en su jurisdicción la afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas con capacidad de pago y evitar la evasión y elusión de aportes.

44.3. De Salud Pública

44.3.1. Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica municipal.

44.3.2. Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación. De igual forma, promoverá la coordinación, cooperación e integración funcional de los diferentes sectores para la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos en salud pública en su ámbito territorial.

44.3.3. Además de las funciones antes señaladas, los distritos y municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°, deberán ejercer las siguientes competencias de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales.

44.3.3.1. Vigilar y controlar en su jurisdicción, la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico, así como los de materia prima para consumo animal que representen riesgo para la salud humana.

44.3.3.2. Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros.

44.3.3.3. Vigilar en su jurisdicción, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire. Para tal efecto, coordinará con las autoridades competentes las acciones de control a que haya lugar.

44.3.4. Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis.

44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.

44.3.6. Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción las normas de orden sanitario previstas en la Ley 9ª de 1979 y su reglamentación o las que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo. Los municipios certificados a 31 de julio de 2001 que hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán continuar haciéndolo, si cumplen con la reglamentación que se establezca dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley. Ningún municipio podrá asumir directamente nuevos servicios de salud ni ampliar los existentes y están obligados a articularse a la red departamental.

Artículo 45. Competencias en salud por parte de los Distritos. Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación.

La prestación de los servicios de salud en los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta se articulará a la red de prestación de servicios de salud de los respectivos departamentos. En los mencionados distritos, el laboratorio departamental de salud pública cumplirá igualmente con las funciones de laboratorio distrital.

Artículo 46. Competencias en Salud Pública. La gestión en salud pública es función esencial del Estado y para tal fin la Nación y las entidades territoriales concurrirán en su ejecución en los términos señalados en la presente ley. Las entidades territoriales tendrán a su cargo la ejecución de las acciones de salud pública en la promoción y prevención dirigidas a la población de su jurisdicción.

Los distritos y municipios asumirán las acciones de promoción y prevención, que incluyen aquellas que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley, hacían parte del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. Para tal fin, los recursos que financiaban estas acciones, se descontarán de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado, en la proporción que defina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, con el fin de financiar estas acciones. Exceptúase de lo anterior, a las Administradoras del Régimen Subsidiado Indígenas y a las Entidades Promotoras de Salud Indígenas.

Los municipios y distritos deberán elaborar e incorporar al Plan de Atención Básica las acciones señaladas en el presente artículo, el cual deberá ser elaborado con la participación de la comunidad y bajo la dirección del Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud. A partir del año 2003, sin la existencia de este plan estos recursos se girarán directamente al departamento para su administración. Igual ocurrirá cuando la evaluación de la ejecución del plan no sea satisfactoria.

La prestación de estas acciones se contratará prioritariamente con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas vinculadas a la entidad territorial, de acuerdo con su capacidad técnica y operativa.

El Ministerio de Salud evaluará la ejecución de las disposiciones de este artículo tres años después de su vigencia y en ese plazo presentará un informe al Congreso y propondrá las modificaciones que se consideren necesarias.

CAPITULO III

Distribución de recursos para salud

Artículo 47. Destino de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud. Los recursos del Sistema General en Participaciones en salud se destinarán a financiar los gastos de salud, en los siguientes componentes:

47.1. Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total.

47.2. Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

47.3. Acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.

Artículo 48. Financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda. Los recursos del Sistema General de Participaciones destinados para la financiación de la población pobre mediante subsidios a la demanda, serán los asignados con ese propósito en la vigencia inmediatamente anterior, incrementados en la inflación causada y en el crecimiento real de los

recursos del Sistema General de Participaciones para Salud.

Los recursos que forman parte del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales asignados a este componente, serán distribuidos entre distritos, municipios y corregimientos departamentales.

Estos recursos se dividirán por el total de la población pobre atendida en el país mediante subsidios a la demanda, en la vigencia anterior. El valor per cápita resultante se multiplicará por la población pobre atendida mediante subsidios a la demanda en la vigencia anterior, en cada ente territorial. La población atendida para los efectos del presente cálculo, será la del año anterior a aquel para el cual se realiza la distribución.

El resultado será la cuantía que corresponderá a cada distrito, municipio o corregimiento departamental.

Los recursos producto del crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones en Salud, serán destinados a financiar la nueva afiliación de la población por atender urbana y rural al Régimen Subsidiado, aplicando el criterio de equidad, entendido como un indicador que pondera el déficit de cobertura de la entidad territorial y su proporción de población por atender a nivel nacional, siempre que los recursos destinados a la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda mantengan por lo menos el mismo monto de la vigencia anterior, incrementado en la inflación.

Parágrafo 1°. Los corregimientos departamentales de que trata este artículo, son aquellos pertenecientes a los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991. La población pobre atendida de estos corregimientos departamentales hará parte del cálculo de los recursos de que trata el presente artículo y dichos recursos serán administrados por el departamento correspondiente.

Parágrafo 2°. La ampliación de cobertura de la población pobre mediante subsidios a la demanda, que se haga con recursos propios de las entidades territoriales, deberá financiarse con ingresos corrientes de libre destinación, con destinación específica para salud o con recursos de capital, cuando en este último caso, se garantice su continuidad como mínimo por cinco (5) años. En ningún caso podrá haber ampliación de cobertura mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar a la población pobre mediante los subsidios a la demanda.

Parágrafo 3°. Los municipios que al entrar en vigencia la presente ley, presenten coberturas de afiliación al régimen subsidiado inferiores al 50%, podrán destinar dos puntos porcentuales de la participación de propósito general para cofinanciar la ampliación de coberturas. Esta asignación estará acorde con las metas de cobertura fijadas por la Nación.

Parágrafo 4°. La ampliación de cobertura también se realizará con recursos del Fosyga.

Parágrafo 5°. Las autoridades territoriales están obligadas a hacer uso de la información que se derive de la actualización del instrumento de focalización que defina el Conpes. De no hacerlo, serán objeto de las sanciones disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar.

Artículo 49. Distribución de los recursos de la participación para la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Para el cálculo de los recursos del componente destinado a la prestación de los servicios de salud a la población pobre, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se tomará el total de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud en la respectiva vigencia y se le restarán los recursos liquidados para garantizar la financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda y los recursos destinados a financiar acciones de salud pública definidas como prioritarias por el Ministerio de Salud.

Para distribuir los recursos entre estas entidades territoriales, se tomará el monto total de los recursos para este componente, se dividirá por la población pobre por atender nacional ajus-

tada por dispersión poblacional y por un factor de ajuste que pondere los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. El valor per cápita así resultante, se multiplicará por la población pobre por atender de cada municipio, corregimiento departamental o distrito ajustada por dispersión poblacional y por un factor de ajuste que pondere los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. La población atendida para los efectos del presente cálculo, será la del año anterior a aquel para el cual se realiza la distribución.

A cada departamento le corresponderá el 59% de los montos resultantes de efectuar los cálculos anteriormente descritos de los municipios y corregimientos departamentales de su jurisdicción, los cuales deberán destinarse para garantizar la atención en salud de los servicios diferentes a los de primer nivel de complejidad, con los mismos criterios que la Nación aplica en la distribución para este componente. El 41% restante se deberá destinar a financiar la atención en el primer nivel de complejidad de cada uno de los municipios y corregimientos de los respectivos departamentos.

Para los efectos del presente artículo se entiende como población pobre por atender, urbana y rural de cada distrito, municipio o corregimiento departamental, la población identificada como pobre por el Sistema de Identificación de Beneficiarios que defina el Conpes, no afiliada al régimen contributivo o a un régimen excepcional, ni financiada con recursos de subsidios a la demanda.

Se entiende por dispersión poblacional, el resultado de dividir la extensión en kilómetros cuadrados de cada distrito o municipio entre la población urbana y rural del mismo. El ajuste se hará en favor de los municipios cuyo indicador esté por encima del promedio nacional, de acuerdo con un factor que determinará anualmente el Conpes.

Al departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia se le aplicará el factor de ajuste que corresponda a las entidades cuya dispersión esté por encima del promedio nacional.

Parágrafo 1°. Los recursos que corresponden a los servicios para atención en salud en el primer nivel de complejidad de los municipios que a 31 de julio de 2001 estaban certificados y hayan asumido la competencia para la prestación de los servicios de salud y continúen con ella en los términos de la presente ley, serán administrados por estos y la Nación se los girará directamente.

Para los municipios que a 31 de julio de 2001 estaban certificados, pero no habían asumido la competencia para la prestación de los servicios de salud, el respectivo departamento será el responsable de prestar los servicios de salud y administrar los recursos correspondientes.

Parágrafo 2°. Una vez distribuidos a cada entidad territorial, los recursos para la prestación del servicio de salud a la población pobre por atender, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, del valor total que corresponde a cada una de ellas, se descontarán los cuotas patronales para la afiliación y pago de los valores prestacionales de pensiones y cesantías del sector salud así como los aportes por cotizaciones en salud y por concepto de riegos profesionales que les corresponda.

La reducción de los costos laborales y de los aportes patronales que hayan realizado o realice cada entidad territorial, cuando fuere el caso, se destinarán a la prestación de servicios de salud de oferta o a la demanda, según lo defina el ente territorial que genere el ahorro.

Parágrafo 3°. Los corregimientos departamentales de que trata este artículo, son aquellos pertenecientes a los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991. La población pobre por atender de estos corregimientos departamentales hará parte del cálculo de los recursos de que trata el presente artículo y dichos recursos serán administrados por el departamento correspondiente.

Parágrafo 4°. Si por condiciones de acceso geográfico o funcional la población pobre por atender urbana y rural de los departamentos, distritos y municipios que hayan asumido la

prestación del servicio de salud en forma directa, es remitida o demanda servicios de salud de otros departamentos o distritos; la entidad territorial responsable de la población remitida, deberá reconocer los costos de la prestación de servicios de salud a la red donde se presten tales servicios. El Gobierno en la reglamentación establecerá mecanismos para garantizar la eficiencia de esta disposición.

Artículo 50. Recursos complementarios para el financiamiento de los subsidios a la demanda. Los recursos de cofinanciación de la Nación destinados a la atención en salud de la población pobre mediante subsidios a la demanda, deberán distribuirse entre los entes territoriales de acuerdo a las necesidades de cofinanciación de la afiliación alcanzada en la vigencia anterior, una vez descontados los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y los recursos propios destinados a financiar la continuidad de cobertura. El monto excedente deberá distribuirse para el financiamiento de la ampliación de cobertura entre los entes territoriales, de acuerdo a los criterios que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Los recursos distribuidos por concepto de ampliación de cobertura para cada ente territorial, no podrán exceder los montos necesarios para alcanzar la cobertura total de la población por atender en dicho territorio, hasta que el total nacional se haya alcanzado.

Anualmente, la Nación establecerá la meta de ampliación de cobertura nacional para la vigencia siguiente, la cual deberá reflejarse en la apropiación de recursos presentada en el proyecto de Ley de Presupuesto.

Artículo 51. Contratación de la prestación de servicios en el régimen subsidiado. Las entidades que administran los recursos del Régimen Subsidiado de Salud contratarán y ejecutarán con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas del orden municipal o distrital de la entidad territorial sede del contrato no menos del 40% del valor de la Unidad de Pago por Capitación subsidiada efectivamente contratadas por la respectiva entidad administradora del régimen subsidiado. En el caso de existir en el municipio o distrito respectivo hospitales públicos de mediana o alta complejidad del orden territorial dicha proporción no será menor al 50%. Todo lo anterior siempre y cuando la entidad territorial cuente con la oferta pública que le permita prestar los servicios a financiar con dichos porcentajes.

Para efectos de racionalizar los costos se tendrá como marco de referencia las tarifas establecidas por el Ministerio de Salud.

Artículo 52. Distribución de los recursos para financiar las acciones de Salud Pública definidas como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud. Los recursos para financiar las acciones de salud pública, definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de Salud, serán iguales a los asignados durante la vigencia anterior incrementados en la inflación causada y se distribuirán entre los distritos, municipios y corregimientos departamentales, de los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, de acuerdo con la sumatoria de los valores correspondientes a la aplicación de los criterios de población, equidad y eficiencia administrativa, definidos así:

52.1. Población por atender. Es la población total de cada entidad territorial certificada por el DANE para el respectivo año y se distribuirá entre los distritos, municipios y corregimientos de acuerdo con su población.

52.2. Equidad. Es el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial, de acuerdo con su nivel de pobreza y los riesgos en salud pública.

52.3. Eficiencia administrativa. Es el mayor o menor cumplimiento en metas prioritarias de salud pública, medidas por indicadores trazadores.

Los recursos para financiar los eventos de salud pública, se distribuirán de acuerdo con los criterios antes señalados así: 40% por población por atender, 50% por equidad y 10% por

eficiencia administrativa, entendiéndose que ésta existe, cuando se hayan logrado coberturas útiles de vacunación.

Los departamentos recibirán el 45% de los recursos destinados a este componente, para financiar los eventos de salud pública de su competencia, para la operación y mantenimiento de los laboratorios de salud pública, y el 100% de los asignados a los corregimientos departamentales.

Los municipios y distritos recibirán el 55% de los recursos asignados a este componente, con excepción del Distrito Capital que recibirá el 100%.

Artículo 53. Transferencias de los recursos. La apropiación de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud se hará sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto.

Los giros se deberán efectuar en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, a los fondos que para el efecto deben crear y organizar las entidades territoriales.

Los giros correspondientes a los aportes patronales se harán directamente a la entidad u organismo que administra las pensiones, cesantías, salud y riesgos profesionales del sector salud de las entidades territoriales, en la forma y oportunidad que señale el reglamento.

CAPITULO IV

Disposiciones generales del sector salud

Artículo 54. Organización y consolidación de redes. El servicio de salud a nivel territorial deberá prestarse mediante la integración de redes que permitan la articulación de las unidades prestadoras de servicios de salud, la utilización adecuada de la oferta en salud y la racionalización del costo de las atenciones en beneficio de la población, así como la optimización de la infraestructura que la soporta.

La red de servicios de salud se organizará por grados de complejidad relacionados entre sí mediante un sistema de referencia y contrarreferencia que provea las normas técnicas y administrativas con el fin de prestar al usuario servicios de salud acordes con sus necesidades, atendiendo los requerimientos de eficiencia y oportunidad, de acuerdo con la reglamentación que para tales efectos expida el Ministerio de Salud.

Parágrafo 1°. Para garantizar la efectiva organización y operación de los servicios de salud a través de redes, los planes de inversión de las instituciones prestadoras de salud públicas deberán privilegiar la integración de los servicios. Para el conjunto de servicios e instalaciones que el Ministerio de Salud defina como de control especial de oferta, las Instituciones Prestadoras de Salud, sean públicas o privadas, requerirán de la aprobación de sus proyectos de inversión por el Ministerio de Salud.

Parágrafo 2°. Defínase un plazo de cuatro (4) años después de la vigencia de la presente Ley para la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de las instituciones prestadoras de servicios de salud. Una vez culminada la evaluación cada entidad contará con cuatro (4) años para ejecutar las acciones de intervención o reforzamiento estructural que se requieran de acuerdo a las normas que regulan la materia.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional podrá otorgar préstamos condonables a las entidades territoriales con el fin de adelantar el programa de organización y modernización de redes, los cuales serán considerados como gastos de inversión del sector. Estos créditos no computarán dentro de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la Ley 358 de 1997, mientras la entidad que los reciba cumpla con los requisitos que el Gobierno Nacional establezca para su condonación. Para estos efectos, las rentas de la Participación para Salud, podrán ser pignoradas a la Nación.

Artículo 55. Dirección y prestación de los servicios de salud. En la dirección y prestación de los servicios de salud, por parte de los departamentos, distritos y municipios, deberán observarse las siguientes reglas:

55.1. Adecuar y orientar su estructura administrativa, técnica y de gestión, para el ejercicio de las competencias asignadas, que deberán cumplirse con recursos del Sistema General de Participaciones destinados a salud y con recursos propios, y

55.2. Disponer de un sistema que genere información periódica sobre el manejo presupuestal y contable de los recursos destinados a salud.

Artículo 56. De la inscripción en el registro especial de las entidades de salud. Todos los prestadores de servicios de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o nivel, de complejidad deberán demostrar ante el Ministerio de Salud o ante quien éste delegue, la capacidad tecnológica y científica, la suficiencia patrimonial y la capacidad técnico- administrativa, para la prestación del servicio a su cargo.

Artículo 57. Fondos de Salud. Las entidades territoriales, para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, deberán organizar un fondo departamental, distrital o municipal de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. En ningún caso, los recursos destinados a la salud podrán hacer unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial. El manejo contable de los fondos de salud debe regirse por las disposiciones que en tal sentido expida la Contaduría General de la Nación.

Los recursos del régimen subsidiado no podrán hacer unidad de caja con ningún otro recurso.

A los fondos departamentales, distritales o municipales de salud deberán girarse todas las rentas nacionales cedidas o transferidas con destinación específica para salud, los recursos libremente asignados para la salud por el ente territorial, la totalidad de los recursos recaudados en el ente territorial respectivo que tengan esta destinación, los recursos provenientes de cofinanciación destinados a salud, y en general los destinados a salud, que deban ser ejecutados por la entidad territorial.

Parágrafo 1°. Para vigilar y controlar el recaudo y adecuada destinación de los ingresos del Fondo de Salud, la Contraloría General de la República deberá exigir la información necesaria a las entidades territoriales y demás entes, organismos y dependencias que generen, recauden o capten recursos destinados a la salud.

El control y vigilancia de la generación, flujo y aplicación de los recursos destinados a la salud está a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud y se tendrá como control ciudadano en la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, con voz pero sin voto. El Gobierno reglamentará la materia.

Parágrafo 2°. Sólo se podrán realizar giros del Sistema General de Participaciones a los fondos de salud.

Artículo 58. De los aportes patronales. Las sumas correspondientes a los recursos que las entidades territoriales y sus entes descentralizados, deben destinar como aportes patronales de los empleados del sector salud, que se venían financiando con los recursos del situado fiscal, deberán ser pagadas con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones de salud y deben ser giradas directamente por la Nación a los Fondos de Pensiones y Cesantías, Administradoras de Riesgos Profesionales y a las Entidades Promotoras de Salud a las cuales se encuentren afiliados los trabajadores.

Los recursos a los que se refiere el presente artículo se presupuestarán y contabilizarán sin situación de fondos, por parte de las entidades territoriales y sus entes descentralizados.

Parágrafo. Cuando una entidad beneficiaria del Sistema General de Participaciones, haya registrado en los años anteriores a la vigencia de la presente ley, excedentes por el pago de aportes patronales deberá destinarlos así:

a) A sanear el pago de los aportes patronales para cesantías, pensiones, salud y riesgos profesionales causados a partir de 1994, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Salud;

b) Una vez efectuado el saneamiento de los aportes patronales, los saldos existentes podrán ser solicitados por la entidad territorial y adicionados a su presupuesto para financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, de acuerdo con el reglamento que expida el Ministerio de Salud.

Artículo 59. Rentas cedidas y gastos de funcionamiento. Adiciónase al artículo 42 de la Ley 643 de 2001 el siguiente parágrafo:

"Parágrafo 4°. Del 80% contemplado en el literal a) del artículo 42 de la Ley 643 de 2001, los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada, podrán destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) para cubrir los gastos de funcionamiento de las secretarías o direcciones seccionales de salud, mientras éstas mantengan la doble característica de ser administradoras y prestadoras de servicios de salud en su jurisdicción".

Artículo 60. Financiación de las direcciones territoriales de salud. Los gastos de funcionamiento de las dependencias y organismos de dirección de los departamentos, distritos y municipios podrán financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación y podrán destinar hasta un 25% de las rentas cedidas para tal fin.

No menos del veinte por ciento (20%) del monto de las rentas cedidas que se destinen a gastos de funcionamiento, podrán financiar las funciones de asesoría y asistencia técnica, inspección, vigilancia y control del Régimen Subsidiado y salud pública, de acuerdo con las competencias establecidas en el artículo 44 de la presente ley. En caso de no acreditar la capacidad técnica establecida o que sus resultados no sean satisfactorios, según evaluación y supervisión realizada por la Superintendencia Nacional de Salud, el Departamento contratará dichos procesos con entidades externas.

Se excluyen de los dispuesto en este artículo los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada, los cuales se rigen por lo dispuesto en el artículo 59.

En ningún caso se podrá financiar gastos de funcionamiento con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

Artículo 61. Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud. Suprímase el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud creado por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993. En adelante, con el fin de atender la responsabilidad financiera a cargo de la Nación para el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho Fondo y de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes, la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se hará cargo del giro de los recursos, así:

61.1. Al encargo Fiduciario o Patrimonio Autónomo constituido por la entidad territorial para el pago de las mesadas y bonos pensionales de las Instituciones de Salud, de conformidad con el Decreto 1296 de 1994.

61.2. A las entidades administradoras de pensiones o cesantías a las cuales se encuentren afiliados los servidores públicos.

61.3. A los fondos de que trata el artículo 23 del Decreto-ley 1299 de 1994 o a los fideicomisos a que se refiere el artículo 19, numeral 3 del mismo Decreto.

Artículo 62. Convenios de Concurrencia. Para efectos de los convenios de concurrencia, los cuales deberán ser suscritos a partir de la vigencia de la presente ley por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se continuarán aplicando los procedimientos del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, la forma en que concurren las diferentes entidades para cubrir el pasivo prestacional, la forma de cálculo del mismo, su actualización financiera y actuarial, las obligaciones de los convenios de concurrencia y los requisitos que deben acreditarse.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá establecer, en concertación con el ente territorial, las condiciones para celebrar los convenios de concurrencia y el desarrollo de los mismos y de los que se encuentren en ejecución, para lo cual podrá verificar el contenido de los convenios suscritos y ordenará el ajuste a las normas sobre el particular.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá revisar y actualizar en forma periódica el valor de la deuda prestacional, definiendo la responsabilidad de cada uno de los entes que suscribe el convenio de concurrencia.

Parágrafo. Para efectos de lo ordenado en el presente artículo, el Gobierno Nacional definirá la información, condiciones y términos que considere necesarios.

Artículo 63. Administración. Los recursos existentes en el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud serán trasladados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera que con cargo a dichos recursos, se efectúen los pagos correspondientes. Así mismo, los demás recursos que por ley se encontraban destinados al Fondo, serán entregados al Ministerio de Hacienda para financiar el pago de los pasivos prestacionales de los servidores del sector salud.

Artículo 64. Giro de los recursos. Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para salud. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para salud del Sistema General de participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia.

La Nación podrá girar los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Seguridad Social en Salud directamente a las entidades de aseguramiento o las instituciones prestadoras de servicios de salud, cuando las entidades territoriales no cumplan con las obligaciones propias del ejercicio de las competencias establecidas en la presente ley de acuerdo a la reglamentación que el Gobierno Nacional expida sobre la materia.

Artículo 65. Planes bienales de inversiones en salud. Las secretarías de salud departamentales y distritales prepararán cada dos años un plan bienal de inversiones públicas y privadas en salud, en el cual se incluirán las destinadas a infraestructura, dotación o equipos biomédicos que el Ministerio de Salud determine que sean de control especial.

Estos planes se iniciarán con la elaboración de un inventario completo sobre la oferta existente en la respectiva red, y deberán presentarse a los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud. Los Planes bienales deberán contar con la aprobación del Ministerio de Salud, para que se pueda iniciar cualquier obra o proceso de adquisición de bienes o servicios contemplado en ellos.

No podrán realizarse inversiones en infraestructura, dotación o equipos, que no se encuentren en el plan bienal de inversiones en salud. Sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, la institución pública que realice inversiones por fuera del plan bienal, no podrá financiar con recursos del Sistema General de Participaciones el costo de la inversión o el de operación y funcionamiento de los nuevos servicios. Cuando las instituciones privadas realicen inversiones por fuera del plan bienal, no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El plan bienal de inversiones definirá la infraestructura y equipos necesarios en las áreas que

el Ministerio de Salud defina como de control de oferta. Las instituciones públicas o privadas que realicen inversiones en estas áreas no previstas en el plan bienal, serán sancionadas. Los gerentes y las juntas directivas de las instituciones públicas podrán ser destituidos por mala conducta y las instituciones privadas no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Artículo 66. De la información para la asignación de recursos. La información utilizada para la distribución de recursos en materia de población urbana y rural, deberá ser suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE.

La información sobre la población pobre afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, provendrá del Sistema Integral de Información en Salud, del Ministerio de Salud.

La información sobre la población identificada por el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales que determine el Conpes, será consolidada y suministrada por el Departamento Nacional de Planeación.

La información sobre la extensión de departamentos, distritos y municipios será proporcionada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.

La información para la aplicación de los criterios de equidad y eficiencia administrativa tenidos en cuenta para la distribución de los recursos del componente para acciones en salud pública, será suministrada por el Ministerio de Salud.

El factor de ajuste que pondera los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado será definido conjuntamente por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Salud.

Artículo 67. Atención de urgencias. La atención inicial de urgencias debe ser prestada en forma obligatoria por todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud a todas las personas. Para el pago de servicios prestados su prestación no requiere contrato ni orden previa y el reconocimiento del costo de estos servicios se efectuará mediante resolución motivada en caso de ser un ente público el pagador. La atención de urgencias en estas condiciones no constituye hecho cumplido para efectos presupuestales y deberá cancelarse máximo en los tres (3) meses siguientes a la radicación de la factura de cobro.

Artículo 68. Inspección y vigilancia. La Superintendencia Nacional de Salud tendrá como competencia realizar la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales del sector salud y de los recursos del mismo.

Las organizaciones de economía solidaria que realicen funciones de Entidades Promotoras de Salud, administradoras de régimen subsidiado o presten servicios de salud y que reciban recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, estarán sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud.

La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá funciones de inspección, vigilancia y control sobre las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud IPS, en relación con el cumplimiento de las normas técnicas, científicas, administrativas y financieras del sector salud. Los procesos de liquidación de las instituciones prestadoras de servicios de salud, IPS, privadas serán de competencia de la Superintendencia de Sociedades, con excepción de las fundaciones, corporaciones y demás entidades de utilidad común sin ánimo de lucro, siempre y cuando no hayan manejado recursos públicos o de la Seguridad Social en Salud.

Para el ejercicio de sus funciones, la Superintendencia Nacional de Salud, por medio de la jurisdicción coactiva, realizará el cobro de las tasas, contribuciones y multas a que hubiere lugar.

La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos, cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Ins-

tuciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como para intervenir técnica y administrativamente las direcciones territoriales de salud, en los términos de la ley y los reglamentos.

La intervención de la Superintendencia de Salud a las Instituciones Prestadoras de Salud tendrá una primera fase que consistirá en el salvamento.

Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal, la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones y competencias, y previa solicitud de explicaciones, impondrá a los representantes legales de los departamentos, distritos y municipios, directores de salud, jefes de presupuesto, tesoreros y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos sector salud en las entidades territoriales, multas hasta de 2.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la expedición del acto administrativo, a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía, por incumplimiento de las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia, así como por la violación de la normatividad vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud. El pago de las multas debe hacerse con recursos de su propio peculio, y en consecuencia no se puede imputar al presupuesto de la entidad de la cual dependen.

CAPITULO V

Transición del Sistema General de Participaciones en Salud

Artículo 69. Período de transición. Se fija un período de transición de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, para la aplicación plena de las fórmulas de distribución de recursos aquí establecidas y para disponer de la información necesaria que permita la aplicación permanente de los criterios de distribución establecidos.

Durante este período, los departamentos, distritos y municipios deberán preparar, consolidar y enviar al Ministerio de Salud, la información relacionada con todas las modalidades de prestación del servicio de salud en su jurisdicción y la información adicional que se requiera.

Artículo 70. Distribución inicial por componente de los recursos del Sistema General de Participaciones. Para el año 2002, los recursos producto del crecimiento adicional a la inflación, del Sistema General de Participaciones en Salud, serán destinados a financiar la nueva afiliación de la población pobre mediante subsidios a la demanda, aplicando el criterio de equidad, entendido como un indicador que pondera el déficit de cobertura del Régimen Subsidiado de la entidad territorial y su proporción de población por atender a nivel nacional, siempre que los recursos destinados a la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, mantengan el mismo monto de la vigencia anterior, incrementado en la inflación causada.

Para el mismo año, los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud, una vez descontado el monto señalado en el inciso anterior, se distribuirán para financiar la población atendida por el Régimen Subsidiado en Salud, mediante subsidios a la demanda; para la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y para las acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud, de acuerdo a la participación del gasto financiado con transferencias para cada componente, en el total de las transferencias en el año 2001.

Para el año 2003 la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones entre componentes será igual al monto destinado a cada uno en la vigencia anterior, incrementado en la inflación causada. Los recursos producto del crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones en Salud, serán destinados durante el período de transición a financiar la nueva afiliación de la población por atender urbana y rural al régimen subsidiado, aplicando el criterio de equidad en los términos señalados en el presente artículo y siempre que los recursos destinados a la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, mantengan el mismo monto de la vigen-

cia anterior, incrementado en la inflación causada.

Para la distribución de los recursos durante estas vigencias fiscales entre las entidades territoriales se aplicarán las fórmulas generales establecidas en la presente ley para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud.

Los recursos de cofinanciación de la Nación destinados a la atención en salud de la población pobre mediante subsidios a la demanda, contribuirán a garantizar la continuidad de la población afiliada al Régimen Subsidiado en la vigencia anterior al inicio del periodo de transición definido en la presente ley, una vez descontados por cada entidad territorial los recursos del Sistema General de Participaciones para salud y los recursos propios destinados a financiar la continuidad de cobertura. El monto excedente deberá distribuirse para el financiamiento de la ampliación de cobertura entre los entes territoriales, de acuerdo con los criterios que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Anualmente la Nación establecerá la meta de ampliación de cobertura nacional para la vigencia siguiente, la cual deberá reflejarse en la apropiación de recursos presentada en el proyecto de ley de presupuesto.

Después del período de transición, el Sistema General de Seguridad Social en Salud deberá recuperar la meta de lograr aseguramiento universal de la población. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud deberá definir, antes de diciembre del año 2003, el plan de generación y reasignación de recursos para lograrlo.

Parágrafo 1°. Teniendo en cuenta que al entrar en vigencia la presente ley, existen recursos nacionales cedidos a los departamentos que financiaban la afiliación al régimen subsidiado y que es necesario garantizar la sostenibilidad de la cobertura alcanzada durante el año 2001 con cargo a éstos, se incluye en el cálculo del componente para la financiación de la población atendida por el régimen subsidiado, los recursos cedidos destinados a demanda durante la vigencia fiscal 2001. Estos se descontarán de los destinados a financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

Parágrafo 2°. Durante el año 2002 la distribución de los recursos para las acciones de salud pública, definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de Salud, asignados por eficiencia administrativa, será proporcional a la población susceptible de ser vacunada.

Artículo 71. De la metodología para la asignación de recursos. Durante el período de transición se entiende como población por atender urbana y rural la población total menos la población asegurada en los regímenes contributivo, subsidiado o excepcionales.

Se entiende por dispersión poblacional el resultado de dividir la extensión en kilómetros cuadrados de cada distrito o municipio entre la población urbana y rural del mismo. El ajuste se hará en favor de los municipios cuyo indicador esté por encima del promedio nacional, de acuerdo a un factor que determinará anualmente el Conpes.

Al departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia se le aplicará el factor de ajuste que le corresponda a las entidades cuya dispersión esté por encima del promedio nacional.

Durante el período de transición los municipios deberán identificar la población pobre y vulnerable afiliada y no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de la metodología definida por el Conpes, financiada con recursos de la Nación.

Artículo 72. Inspección, vigilancia y control. El Gobierno Nacional adoptará dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley, normas que reglamenten la estructura y funciones para el desarrollo la inspección, vigilancia y control del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a las competencias definidas en la presente Ley, con el fin de fortalecer la capacidad técnica, financiera, administrativa y operativa de las entidades que ejercen estas funciones, con el concurso de los diferentes niveles territoriales. En ningún caso lo dispuesto en este artículo conllevará la creación de nuevas entidades.

TITULO IV

PARTICIPACION DE PROPOSITO GENERAL

CAPITULO I

Competencias de la Nación en otros sectores

Artículo 73. Competencias de la Nación en otros sectores. Corresponde a la Nación, además de las funciones señaladas en la Constitución y sin perjuicio de las asignadas en otras normas, las siguientes competencias:

- 73.1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo del país, promoviendo su articulación con las de las entidades territoriales.
- 73.2. Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales.
- 73.3. Distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones y ejercer las labores de seguimiento y evaluación del mismo.
- 73.4. Ejercer el seguimiento y la evaluación de los planes, programas y proyectos desarrollados por las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones y publicar los resultados obtenidos para facilitar el control social.
- 73.5. Intervenir en los términos señalados en la ley a las entidades territoriales.
- 73.6. Ejercer las labores de inspección y vigilancia de las políticas públicas sectoriales y vigilar su cumplimiento.
- 73.7. Promover los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública.
- 73.8. Dictar las normas científicas, técnicas y administrativas para la organización y prestación de los servicios que son responsabilidad del Estado.
- 73.9 Los demás que se requieran en desarrollo de las funciones de administración, distribución y control del Sistema General de Participaciones.

CAPITULO II

Competencias de las entidades territoriales en otros sectores

Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

- 74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.
- 74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.
- 74.3. Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan.
- 74.4. Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.

74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.

74.7. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento.

74.8. Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda.

74.9. Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

74.10. Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento.

74.11. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios para el mismo efecto.

74.12. Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental.

74.13. Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar las artes en todas sus expresiones y demás manifestaciones simbólicas expresivas.

74.14. En materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano.

74.14.1. Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción.

74.14.2. Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.

74.15. Participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados.

Artículo 75. Competencias de los distritos. Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación con los municipios y la Nación.

Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

76.1. Servicios Públicos

Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

76.2. En materia de vivienda

76.2.1. Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.

76.3. En el sector agropecuario

76.3.1. Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural.

76.3.2. Prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria.

76.3.3. Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.

76.4. En materia de transporte

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

76.5. En materia ambiental

76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.

76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.

76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.

76.5.4. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

76.5.5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.

76.5.6. Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

76.5.7. Prestar el servicio de asistencia técnica y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales.

76.6. En materia de centros de reclusión

Los municipios en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, podrán apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

76.7. En deporte y recreación

76.7.1. Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.

76.7.2. Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.

76.7.3. Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.

76.8. En cultura

76.8.1. Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio.

76.8.2. Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio.

76.8.3. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.

76.8.4. Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural.

76.8.5. Formular, orientar y ejecutar los planes, programas, proyectos y eventos municipales teniendo como referencia el Plan Decenal de Cultura.

76.9. En prevención y atención de desastres

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.

76.10. En materia de promoción del desarrollo

76.10.1. Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo.

76.10.2. Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial.

76.11. Atención a grupos vulnerables

Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.

76.12. Equipamiento municipal

Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad.

76.13. Desarrollo comunitario

Promover mecanismos de participación comunitaria para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.

76.14. Fortalecimiento institucional

76.14.1. Realizar procesos integrales de evaluación institucional y capacitación, que le permitan a la administración local mejorar su gestión y adecuar su estructura administrativa, para el desarrollo eficiente de sus competencias, dentro de sus límites financieros.

76.14.2. Adelantar las actividades relacionadas con la reorganización de la administración local con el fin de optimizar su capacidad para la atención de sus competencias constitucionales y legales, especialmente: El pago de indemnizaciones de personal originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero por el tiempo de duración de los mismos; y, el servicio de los créditos que se contraten para ese propósito.

76.14.3. Financiar los gastos destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existentes a 31 de diciembre de 2000, siempre y cuando tales gastos se encuentren contemplados en programas de saneamiento fiscal y financiero, con el cumplimiento de todos los términos y requisitos establecidos en la Ley 617 de 2000 y sus reglamentos.

76.14.4. Cofinanciar cada dos años con la Nación la actualización del instrumento Sisbén o el que haga sus veces.

76.15. En justicia

Los municipios podrán financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal.

76.16. En materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano.

76.16.1. Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción.

76.16.2. Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.

76.17. Restaurantes escolares

Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin de conformidad con establecido en artículo 2°, parágrafo 2° de la presente ley, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas.

La ejecución de los recursos para restaurantes escolares se programará con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas.

Estos recursos se distribuirán conforme a fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general.

76.18. En empleo

Promover el empleo y la protección a los desempleados.

CAPITULO III

Distribución de la participación de propósito general

Artículo 77. Beneficiarios de la Participación de Propósito General. Los recursos de la participación de propósito general serán asignados a los municipios, distritos, el departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, conforme al artículo 310 de la Constitución Política.

Artículo 78. Destino de los recursos de la participación de propósito general. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por

ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

El total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª; el 72% restante de los recursos de la participación de propósito general para los municipios de categoría 4ª, 5ª o 6ª; y el 100% de los recursos asignados de la participación de propósito general al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la presente ley.

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

El cambio de destinación de estos recursos estará condicionado a la certificación que expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, en el sentido que el municipio o distrito tienen:

- a) Coberturas reales superiores a noventa por ciento (90%) en acueducto y ochenta y cinco por ciento (85%) en alcantarillado;
- b) Equilibrio financiero entre las contribuciones y los subsidios otorgados a los estratos subsidiables, de acuerdo con la Ley 142 de 1994 o aquellas que la modifiquen o adiciones;
- c) Que existan por realizar obras de infraestructura en agua potable y saneamiento básico en el territorio del municipio o distrito, adicionales a las tarifas cobradas a los usuarios.

La ejecución de los recursos de la participación de propósito general deberá realizarse de acuerdo a programas y proyectos prioritarios de inversión viables incluidos en los presupuestos.

Parágrafo 1°. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la Participación de propósito general.

Parágrafo 2°. Las transferencias de libre disposición podrán destinarse a subsidiar empleo o desempleo, en la forma y modalidades que reglamente el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3°. Del total de los recursos de Propósito General destinase el 10% para el deporte, la recreación y la cultura: 7% para el deporte y la recreación y 3% a la cultura.

Artículo 79. Criterios de distribución de los recursos de la participación de propósito general. Los recursos de la Participación de Propósito General serán distribuidos de la siguiente manera:

79.1. 40% según la pobreza relativa, para ello se tomará el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional.

79.2. 40% en proporción a la población urbana y rural, para lo cual se tomará la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, que deberán tener en cuenta la información sobre la población desplazada.

79.3. 10% por eficiencia fiscal, entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por la entidad territorial y refrendada por el Contador

General antes del 30 de junio de cada año.

79.4. 10% por eficiencia administrativa, entendida como el incentivo al distrito o municipio que conserve o aumente su relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas. La información para la medición de este indicador, será la remitida por el municipio y refrendada por el Contador General antes del 30 de junio de cada año. Adicionalmente los municipios que demuestren que mantienen actualizado el Sistema de Información de Beneficiarios Sisbén o el que haga sus veces, tendrán derecho a una ponderación adicional en dicho indicador, de conformidad con la metodología que apruebe el Conpes.

Artículo 80. Norma transitoria para la distribución de la Participación de Propósito General. A partir del año 2002 y hasta el año 2004, inclusive, un porcentaje creciente de la Participación de Propósito General se distribuirá entre los municipios, de acuerdo con los criterios previstos en la presente ley de la siguiente manera: El 60% en 2002, el 70% en 2003 y el 80% en 2004. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años de transición, se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación en 2001. A partir del año 2005 entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en el presente artículo para distribuir la participación.

Artículo 81. Giro de los recursos de la participación de propósito general. Los recursos de la participación de propósito general serán transferidos así:

Los distritos y municipios recibirán directamente los recursos de la participación de propósito general.

Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para propósito general a los distritos y municipios. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para propósito general del Sistema General de Participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia.

TÍTULO V

DISPOSICIONES COMUNES AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Artículo 82. Resguardos Indígenas. En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

Artículo 83. Distribución y administración de los recursos para resguardos indígenas. Los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Incora al DANE.

Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior.

Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia.

Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas deberán destinarse a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. En todo caso, siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos.

Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.

Parágrafo. La participación asignada a los resguardos indígenas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad en el caso de la educación de conformidad con el artículo 16 de esta ley, y el capítulo III del Título III en el caso de salud.

Artículo 84. Apropiación territorial de los recursos del Sistema General de Participaciones. Los ingresos y gastos de las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones se apropiarán en los planes y presupuestos de los departamentos, distritos y municipios.

Los ingresos percibidos por el Sistema General de Participaciones, por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales beneficiarias de los mismos.

Artículo 85. Procedimiento de programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. La programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones se realizará así:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará los montos totales correspondientes a la vigencia siguiente del Sistema General de Participaciones, de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y comunicará al Departamento Nacional de Planeación, el monto estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación.

Con fundamento en el monto proyectado para el presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará la distribución inicial del Sistema General de Participaciones de acuerdo con los criterios previstos en esta Ley, la cual deberá ser aprobada por el Conpes para la Política Social.

Artículo 86. Ajuste del monto apropiado. Cuando la Nación constate que una entidad territorial recibió más recursos de los que le correspondería de conformidad con la presente ley, debido a deficiencias de la información, su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda. Cuando esta circunstancia se presente, los recursos girados en exceso se deducirán de la asignación del año siguiente.

Cuando en una vigencia fiscal el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores sea superior al promedio con el cual se programó el presupuesto, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República la correspondiente ley para asignar los recursos adicionales, en la vigencia fiscal subsiguiente. Por el contrario, si el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores es inferior al programado en el presupuesto, se dispondrá la reducción respectiva.

Parágrafo transitorio. Cuando en una vigencia fiscal del período de transición previsto en el parágrafo segundo del artículo 357 de la Constitución, la inflación causada certificada por el DANE sea superior a la inflación con la cual se programó el presupuesto general de la Nación,

el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República la correspondiente ley para asignar los recursos adicionales, en la vigencia fiscal subsiguiente. Por el contrario, si la inflación con la cual se programó el presupuesto general de la Nación es inferior a la causada, se dispondrá la reducción respectiva.

Artículo 87. Participación de los nuevos municipios en el Sistema General de Participaciones. Los municipios creados durante la vigencia fiscal en curso tendrán derecho a participar en el Sistema General de Participaciones de acuerdo con las siguientes reglas:

Si el municipio ha sido segregado del territorio de otro, el valor de la participación del municipio del cual se segregó que se encuentre pendiente de giro para el mes subsiguiente a la fecha en la cual se haya recibido en el Departamento Nacional de Planeación la comunicación del Gobernador del Departamento respectivo sobre su creación, se distribuirá entre los dos municipios en proporción a la población de cada uno de ellos.

Si el municipio ha sido segregado del territorio de dos o más municipios, se procederá en la misma forma señalada en el numeral precedente, pero el valor que se distribuirá será la suma de los valores pendientes de giro del mes subsiguiente de los municipios de los cuales se haya segregado el nuevo municipio.

Se entiende que no hay lugar a participación por concepto del mes correspondiente, cuando la comunicación del Gobernador del Departamento sea recibida una vez iniciado dicho mes.

Cuando una de las divisiones departamentales a que hace referencia el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991 sea erigida como municipio, participará en el Sistema General de participaciones en la vigencia fiscal siguiente a la cual se erigió, siempre y cuando dicha situación se comunique al Departamento Nacional de Planeación con anterioridad a la aprobación del Documento Compes que establece la distribución del Sistema General de Participaciones, para la respectiva vigencia.

Durante el año en el cual se crea el nuevo municipio, el departamento donde se encuentra ubicado apropiará los recursos necesarios para cubrir los gastos mínimos de funcionamiento e inversión, hasta tanto este nuevo municipio reciba los recursos provenientes de su participación en el Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 1°. Para efectos de este artículo se entiende recibida la comunicación del Gobernador del Departamento, en la fecha de radicación en Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo 2°. En la vigencia siguiente a la cual haya sido reportado al Departamento Nacional de Planeación la creación del nuevo municipio, este deberá ser incluido en la distribución general y se le aplicarán los criterios de asignación establecidos en el Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 3°. En la ordenanza de creación del nuevo municipio se deben establecer expresamente las medidas necesarias para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios básicos en el nuevo municipio. Para ello se deben definir las responsabilidades de cada entidad territorial teniendo en cuenta la creación del nuevo municipio.

Artículo 88. Prestación de servicios, actividades administrativas y cumplimiento de competencias en forma conjunta o asociada. Las entidades territoriales podrán suscribir convenios de asociación con objeto de adelantar acciones de propósito común, para la prestación de servicios, para la realización de proyectos de inversión, en cumplimiento de las funciones asignadas o para la realización de actividades administrativas. La ejecución de dichos convenios para la prestación conjunta de los servicios correspondientes deberá garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos.

La prestación de los servicios en forma asociada tendrá un término mínimo de cinco años

durante los cuales la gestión, administración y prestación de los servicios, estará a cargo de una unidad administrativa sin personería jurídica con jurisdicción interterritorial.

Artículo 89. Seguimiento y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones. Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territoriales en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con estos.

Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, así como el Plan de Operativo Anual, del Presupuesto y sus modificaciones. Esta información será enviada, a la Secretaría Departamental de Planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectivo.

Las Secretarías de Planeación Departamental o quienes hagan sus veces, cuando detecten una presunta irregularidad en el manejo de los recursos administrados por los municipios, deberán informar a los organismos de control, para que dichas entidades realicen las investigaciones correspondientes. Si dichas irregularidades no son denunciadas, los funcionarios departamentales competentes serán solidariamente responsables con las autoridades municipales.

Una vez informados los organismos de control, estos deberán iniciar la indagación preliminar en un plazo máximo de 15 días. La omisión de lo dispuesto en este numeral será causal de mala conducta.

Cuando por razón de una de estas denuncias se origine una sentencia judicial de carácter penal, por el tipo penal que sancione la pérdida, desviación de los recursos, uso indebido de estos o hechos similares, y la Contraloría General de la República, la contraloría departamental o municipal exoneró de responsabilidad fiscal a los administradores de los recursos, los funcionarios que adelantaron la investigación u ordenaron su archivo serán fiscalmente responsables de forma solidaria por el detrimento o desviación que dio origen a la sentencia, sin perjuicio de las sanciones penales o disciplinarias a que haya lugar. En este caso, la caducidad de las acciones se empezará a contar desde la ejecutoria de la sentencia.

Cuando se inicie un proceso penal por alguno de los hechos señalados en el inciso anterior, la contraloría competente podrá suspender el proceso de responsabilidad fiscal hasta que se decida el proceso penal. La suspensión del proceso por esa circunstancia suspenderá el término de caducidad del proceso de responsabilidad fiscal.

El control, seguimiento y verificación del uso legal de los recursos del Sistema General de Participaciones es responsabilidad de la Contraloría General de la Nación. Para tal fin establecerá con las contralorías territoriales un sistema de vigilancia especial de estos recursos.

Parágrafo 1°. La responsabilidad de la Nación por el manejo y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones solo irá hasta el giro de los recursos.

Parágrafo 2°. Las funciones disciplinarias relacionadas con los servidores públicos cuya actividad se financia con recursos del Sistema General de Participaciones, las ejercerá la Procuraduría General de la Nación o las personerías en los términos establecidos por el régimen disciplinario.

Artículo 90. Evaluación de gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones. Las Secretarías de Planeación Departamental o quien haga sus veces, deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de

impacto de la actividad local, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación y deberá ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación.

El contenido de los informes deberá determinarlo cada departamento, garantizando como mínimo una evaluación de la gestión financiera, administrativa y social, en consideración al cumplimiento de las disposiciones legales y a la obtención de resultados, conforme a los lineamientos que expida el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 91. Prohibición de la Unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.

Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad.

Artículo 92. Servicio de la deuda. Salvo las excepciones establecidas en la presente ley, con los recursos del Sistema General de Participaciones podrá cubrirse el servicio de la deuda con entidades financieras, adquiridas antes de la promulgación de la presente Ley, originado en el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura, en desarrollo de las competencias de la entidad territorial. Cuando el servicio que dio lugar deba ser administrado por otra entidad territorial, deberá suscribirse un acuerdo entre las entidades territoriales involucradas para garantizar el servicio de la deuda con los recursos del Sistema General de Participaciones.

Solo podrán pagarse las obligaciones de un sector con los recursos del mismo sector.

Artículo 93. Sistema de información. El Departamento Nacional de Planeación coordinará la conformación de un sistema integral de información territorial, con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, los Ministerios de Salud, Educación, del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo, las entidades territoriales y aquellas otras entidades o instituciones que considere conveniente. Para ello, cada entidad conformará su propio sistema con miras a la integración de dichos subsistemas en un plazo no mayor a tres años.

Las entidades territoriales están obligadas a enviar la información solicitada por las entidades del nivel nacional, en los términos solicitados.

Artículo 94. Definición de focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

El Conpes Social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social.

Artículo 95. Pagos con recursos del Fondo de Estabilización Petrolera. Los departamentos, distritos y municipios que registraron excedentes en el cupo asignado con los recursos de que trata el inciso segundo del artículo 133 de la Ley 633 de 2000, una vez aplicadas las prelacións definidas en la ley y en los reglamentos, podrán utilizar dichos recursos para el pago de indemnizaciones, pasivo laboral, pasivo prestacional y deudas de servicios públicos de instituciones de educación, salud, energía y generados en otros proyectos de inversión.

Los municipios que no utilizaron la capacidad del cupo para el pago de la deuda señalado en el inciso anterior, podrán acceder a los recursos que le corresponden para financiar proyectos de inversión establecidos en los planes de desarrollo.

Cuando el Gobierno Nacional considere pertinente podrá girar los recursos del Fondo de Estabilización Petrolera anticipadamente.

Artículo 96. Sanciones. Incurren en falta disciplinaria gravísima los servidores públicos que desvíen, retarden u obstaculicen el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para los fines establecidos en la presente ley o el pago de los servicios financiados con éstos. Dichos servidores serán objeto de las sanciones disciplinarias correspondientes, sin perjuicio de las demás sanciones previstas por la Ley penal.

Igualmente, sin perjuicio de las acciones penales, será causal de mala conducta que la información remitida por las entidades territoriales para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones sea sobrestimada o enviada en forma incorrecta, induciendo a error en la asignación de los recursos. Por ello, los documentos remitidos por cada entidad territorial deberán ser firmados por el representante legal garantizando que la información es correcta, de esta forma dicha información constituye un documento público con las implicaciones legales que de allí se derivan.

Artículo 97. Gravámenes a los recursos del Sistema General de Participaciones. En ningún caso podrán establecerse tasas, contribuciones o porcentajes de asignación a favor de las contralorías territoriales, para cubrir los costos del control fiscal, sobre el monto de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y los gastos que realicen las entidades territoriales con ellos, están exentos para dichas entidades del Gravamen a las transacciones financieras.

Las contralorías de las antiguas comisarías no podrán financiarse con recursos de transferencias. Su funcionamiento sólo podrá ser financiado con ingresos corrientes de libre destinación del Departamento dentro de los límites de la Ley 617 de 2000 menos un punto porcentual.

Artículo 98. Corregimientos departamentales. La población de los corregimientos departamentales existentes a la expedición de la presente ley en los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, que no estén dentro de la jurisdicción de un municipio o distrito, se tendrá en cuenta en los cálculos correspondientes para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Los recursos para estos corregimientos serán administrados por los departamentos, quienes serán los responsables por la prestación de los servicios.

Artículo 99. Límite a las decisiones nacionales. La Nación no podrá adoptar decisiones o medidas que afecten los costos de la prestación de los servicios de educación y salud, por encima de la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 100. Liquidación pendiente de las transferencias territoriales. Las liquidaciones por concepto del situado fiscal y las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, de que trataba la Ley 60 de 1993, que la Nación tenga pendientes al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, las atenderá de acuerdo con las disponibilidades de recursos en los presupuestos del año subsiguiente.

Artículo 101. Prohibición de plantas para la prestación del servicio por parte de la Nación. Salvo las excepciones establecidas en la presente ley, la Nación no podrá administrar plantas de personal o tener instituciones para prestar los servicios asignados en la presente ley a los departamentos, distritos y municipios. Las existentes deberán transferirse a la entidad donde se presta el servicio.

Artículo 102. Restricciones a la presupuestación. En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a

las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

Artículo 103. Censo válido. Para efectos de esta Ley, se tendrá en cuenta la información certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, con base en el último censo realizado.

Artículo 104. Garantías de créditos anteriores. Los departamentos, distritos y municipios que a la fecha de expedición de la presente ley hayan suscrito Acuerdos de Reestructuración de Pasivos y/o Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero en el marco de las Leyes 550 y 617, deberán garantizar la aplicación de los recursos del Sistema General de Participaciones comprometidos para el pago del servicio de la deuda y el saneamiento de pasivos, mientras dichos Acuerdos y/o Programas se encuentren vigentes.

Parágrafo. Para efectos del cálculo de los indicadores para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, relacionados con coberturas y eficiencia, se entenderá que estas entidades territoriales cumplen, como mínimo, con el promedio nacional del respectivo indicador, siempre y cuando haya concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el cumplimiento del respectivo Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y/o Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

Artículo 105. Orientación Ambiental. Los municipios, departamentos, distritos y demás entes territoriales adelantarán las funciones y competencias ambientales bajo la asesoría y orientación de las Corporaciones Autónomas Regionales y en cumplimiento de los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario establecido en la Ley 99 de 1993.

Artículo 106. Recursos complementarios al Sistema General de Participaciones. Con el fin de garantizar los recursos necesarios para financiar los mecanismos de recaudo de los recursos para la Salud, el inciso 2° del artículo 9° de la Ley 643 de 2001, quedará así:

"Sin perjuicio de los derechos de explotación, cuando el juego se opere a través de terceros, estos reconocerán a la entidad administradora del monopolio como gastos de administración un porcentaje del diez por ciento (10%) de los derechos de explotación de cada juego".

Artículo 107. Flujo de recursos. El Gobierno Nacional deberá adoptar en los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, los mecanismos jurídicos y técnicos conducentes a la optimización del flujo financiero de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que prevengan o impidan su desviación, indebida apropiación o retención por parte de cualquiera de los actores partícipes o intermediarios del sistema.

Artículo 108. Concertación. Los aspectos que para el desarrollo de la presente ley, a juicio de la Nación, requieran la concertación entre la Nación y los departamentos se concertarán con el Consejo Nacional de Gobernadores, que para tal fin designará comités especializados. Cuando la concertación se deba hacer con los municipios se hará con los representantes de la Federación Colombiana de Municipios.

Artículo 109. Traspaso del servicio en Bogotá. Con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo en los colegios Liceo Femenino de Cundinamarca Mercedes Nariño, Silveria Espinosa de Rendón y el Colegio Departamental Integrado de Fontibón, la administración y las plantas de dichos colegios, serán transferidas del Departamento de Cundinamarca al Distrito Capital. El Distrito Capital financiará el servicio con los recursos que del Sistema General de Participaciones se le asigne por población atendida, y se autoriza al Gobierno Nacional para que reconozca al Departamento de Cundinamarca el valor correspondiente al avalúo de los mencionados inmuebles. Para el perfeccionamiento de lo anterior, y sin suspender la continuidad del servicio educativo, se suscribirá un convenio interadministrativo entre

las entidades territoriales.

Parágrafo. Para los efectos del presente artículo el Departamento de Cundinamarca conservará las plazas liberadas de personal docente y administrativo de los colegios relacionados a fin de distribuirlos según las necesidades del servicio, y que financiará con los recursos que reciba del sistema general de participaciones de conformidad con el artículo 16 de la presente ley.

Artículo 110. Giro anticipado de la Participación de los Ingresos Corrientes de la Nación. Autorízase al Gobierno Nacional para anticipar el giro de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, correspondiente al sexto bimestre de la vigencia fiscal de 2001.

Artículo 111. Facultades extraordinarias. Concédase precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para:

111.1. Organizar un sistema de inspección, vigilancia y control, adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones, que permita atender situaciones especiales. Para tal fin, se podrán crear los organismos necesarios.

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.

El nuevo régimen de carrera docente y administrativa se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios:

1. Mejor salario de ingreso a la carrera docente.
2. Requisitos de ingreso.
3. Escala salarial única nacional y grados de escalafón.
4. Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.
5. Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera.
6. Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.
7. Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto-ley 2277 de 1979.

Para la preparación del proyecto de Estatuto de Profesionalización Docente, el Ministerio de Educación Nacional conformará un grupo de trabajo integrado por dos representantes del Honorable Congreso de la República, dos representantes de la Federación Colombiana de Educadores, dos expertos designados por el señor Presidente de la República, y el Ministro de Educación Nacional, quien presidirá el grupo. Elegido un nuevo Presidente de la República, éste designará a una persona para que integre dicho grupo de trabajo.

111.3. Crear consejos u otros organismos de coordinación y regulación intersectorial.

111.4. Otórgase precisas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que en el término de seis meses contados desde la vigencia de la presente ley expida normas que regulen los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país.

Artículo 112. Topes a la contratación. Los concejos distritales y municipales, cuando fijen topes en materia contractual a las administraciones distritales y municipales, deberán sujetarse a los

topes establecidos en la Ley 80 de 1993.

Artículo 113. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga la Ley 60 de 1993, los artículos 82, 102, 103, tercer inciso y párrafo primero del artículo 105, 120, 121, 122, 123, 124, 134, el literal d) del numeral 1 del artículo 148, el artículo 154, el literal g) del artículo 158, el literal e) del artículo 161 y el artículo 172 de la Ley 115 de 1994; los artículos 37, 61, las secciones 3 y 4 del Capítulo III del Decreto 2277 de 1979, el último inciso del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, los incisos tercero y cuarto del artículo 20 de la Ley 344 de 1996 y las demás normas que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Carlos García Orjuela.

El Secretario General del honorable Senado de la República (E.),

Luis Francisco Boada.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Guillermo Gaviria Zapata.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.