

LA FLEXIBILIZACIÓN LABORAL: FORMAS Y REFORMAS EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA *

Labor flexibilization: Ways and reforms within public education

Henry Bocanegra Acosta**

RESUMEN

Artículo de investigación de carácter socio jurídico en el que se analizan los procesos de reforma legal al régimen laboral docente en el contexto de las políticas neoliberales y procesos de estabilización y ajuste estructural desarrollados en la actualidad en Colombia. Se pretendió darle respuesta a un problema de investigación: ¿Qué aspectos han caracterizado la política laboral docente en la educación pública colombiana en el marco de las reformas neoliberales vigentes? Desde el análisis documental y de texto se logró elaborar el trabajo de síntesis que registra este documento. Se concluye que la política laboral docente impulsada en Colombia en el período actual, restringe derechos, garantías y libertades de los educadores en materia de remuneración, estabilidad, derecho de asociación sindical y libertad de cátedra, entre otros. La flexibilización de las relaciones laborales constituye un objetivo principal de la política laboral docente en Colombia, motivada en propósitos de austeridad fiscal y la necesidad de diezmar la capacidad de movilización del magisterio y sus organizaciones sindicales.

Palabras clave: educación, docentes, derechos, garantías y libertades, flexibilización laboral.

Fecha de recepción: 10 de febrero de 2014. Fecha de aceptación: 31 de marzo de 2014.

* Artículo producto de la investigación terminada, inscrita dentro de la línea Derecho, Ciencias Sociales y Educación del Grupo de Investigaciones Socio Jurídicas (GISJ) del Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad Libre, Sede Principal; reconocido y categorizado por COLCIENCIAS como Grupo Colombiano de Investigación Científica, Tecnológica e Innovación.

** Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-. Abogado de la Universidad Libre. Licenciado en Ciencias de la Educación, Especialidad Sociales, de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Docente investigador de la Universidad Libre. Docente de la Corporación Universitaria Republicana. Correo electrónico: henry.bocanegra@unilivre.edu.co; henrybocanegra1992@yahoo.es

ABSTRACT

A socio-legal typed research article in which the reforms to the colombian labor law for teachers are analyzed within the context of neoliberal politics, stabilization and structural adjustments developed hereupon. The article intended to answer a research problem: Which aspects have characterized labor policy in the colombian public education within the framework of neoliberal policy reforms? From a documentary and text analysis a synthesis is achieved. This might conclude that the current labor policy for teachers in Colombia restrain rights, guarantees and freedoms in terms of wages, stability, trade union rights and freedom of teaching, amongst others. The flexibilization of labor relations is the tenet of teachers' labor policy in Colombia; this is also encouraged by fiscal austerity and the necessity of depleting teachers' mobilization and their union organizations.

Key words: education, teachers, rights, guarantees and freedoms, labor flexibilization.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Es asumido desde una pregunta problematizadora formulada en los siguientes términos: ¿Qué aspectos han caracterizado la política laboral docente en la educación pública colombiana, en el marco de las reformas neoliberales vigentes?

2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La investigación se desarrolló desde un enfoque crítico social e interdisciplinario, requiriendo de los métodos analítico, histórico y lógico para los correspondientes exámenes de las situaciones, hechos o realidades, objeto del estudio. A partir del análisis documental y de texto, se logró elaborar la respectiva síntesis que da cuenta del problema de investigación. Es un trabajo elaborado a partir de fuentes primarias y secundarias. La investigación es de carácter descriptivo y explicativo.

3. RESULTADOS, HALLAZGOS Y NUEVO CONOCIMIENTO

3.1. Las políticas neoliberal y la lucha «contra las rigideces del mercado laboral»

Las crisis económicas padecidas en los años setenta, producto de la dificultad petrolera; y de los ochenta, enmarcados por la crisis de la deuda latinoamericana,

favorecieron el apogeo de un discurso y unas políticas que buscaban el replanteamiento del conjunto de reglas y criterios, que orientaron la organización del Estado, las relaciones y condiciones económicas y laborales vigentes hasta entonces. El abandono progresivo de los postulados keynesianos y en su reemplazo, la adopción de referentes teóricos de estirpe neoclásico, significó en la práctica el impulso de políticas y reformas estructurales que asegurasen competitividad de las economías y sus unidades productivas sobre la base de reglas flexibles en materia de regulación laboral, cambiaria, tributaria y comercial. Es decir, el modelo intervencionista prevaleciente desde los años treinta, saldría del escenario, y sustituido por uno cuyos cimientos están en el libre mercado y la libre elección de los agentes económicos, con un Estado en lo posible, reducido a su mínima expresión.

En este panorama era lógico que garantías como la contratación directa y la estabilidad laboral, el respeto a la jornada laboral y la remuneración de horas extras o el pago de las prestaciones sociales, fueran objeto de políticas y reformas legales que permitieran superar «las rigideces del mercado laboral»¹. En el caso de Colombia, en los inicios de los noventa, el gobierno argumentó en el trámite de la reforma laboral que se materializó posteriormente con la Ley 50 de 1990², la urgencia de crear un ordenamiento jurídico que favoreciera condiciones para atraer la inversión extranjera, garantizar mayor empleo, competitividad internacional y paliar el déficit fiscal³. Claro, desde una perspectiva teórica neoliberal resultaba clave que se superasen los obstáculos que impedían que el mercado regulara de manera espontánea los precios y el

1 ECHAVARRÍA, Juan José. *Flexibilización laboral, crecimiento y empleo en Colombia*. Conferencia, marzo de 2001. (Consulta: 7 de abril de 2011). Disponible: http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/comen_lopez2.pdf.

2 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 50 de 1990. Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones* (diciembre 28). Diario Oficial N° 39.618, del 1 de enero de 1991. Esta ley introduce trascendentales transformaciones al Código Sustantivo del Trabajo en sus partes individual y colectiva. Se define y reglamenta las empresas de servicios temporales, se conceden facultades al Presidente de la República para codificar la legislación sustantiva y modificar el Código Procesal del Trabajo. Establece el desmonte de la retroactividad de las cesantías, en adelante liquidadas anualmente, se elimina la cláusula de fuero de antigüedad que servía para garantizar estabilidad a trabajadores con más de diez años de servicio, establece el salario integral para las personas que devenguen más de diez salarios mínimos legales. Al lado de los ajustes de orden estructural al ordenamiento laboral colombiano, esta reforma igualmente opera cambios de orden semántico, por ejemplo, el término patrón es cambiado por el de empleador.

3 AHUMADA FARIETA, Juan. *El verdadero significado de la «flexibilización» laboral*. En: Revista Deslinde. Centro de Estudios del Trabajo -CEDETRABAJO-. (Consulta: 27 de abril de 2011). Disponible: http://deslinde.org.co/IMG/pdf/El_verdadero_significado_de_la_flexibilizacion_laboral_-_Juan_Ahumada_Farietta.pdf.

empleo⁴, sin la mediación pública y sin rigideces de carácter jurídico en materia de remuneración mínima, estabilidad laboral, indemnización por despido, reintegro, libre asociación sindical y contratación colectiva.

En el año 2002, bajo el argumento de incentivar la creación de nuevos empleos, se aprobó por parte del legislativo una nueva reforma que flexibiliza aún más los términos del contrato de trabajo. La Ley 789 permitió ampliar la jornada laboral diurna de 6 de la mañana a 10 de la noche (artículo 25) cuando lo que existía en esta materia establecía que la jornada diurna iba de las 6 de la mañana a las 6 de la tarde, con el consiguiente incremento en los ingresos del trabajador por horas extras nocturnas; se redujo el pago adicional recibido por laborar los días feriados y domingos (artículo 26). Adicionalmente se redujeron los montos de la indemnización por despidos sin justa causa (artículo 28) y se autorizó a los empleadores acordar un horario flexible con sus trabajadores en el marco de las conveniencias de cada cual (artículo 51)⁵. Los cuestionamientos sobre la eficacia de esta disposición legal en materia de generación de empleo, provino de sectores académicos como la Universidad Nacional de Colombia⁶; la Central Unitaria de Trabajadores⁷, principal confederación sindical colombiana y de la Procuraduría General de la Nación⁸.

4 BOUZAS, Alfonso, DE LA GARZA, Enrique. *Flexibilización laboral y contratación colectiva en México*. México D.F: Editorial Cambio XXI, 2004; pp. 21-23.

5 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 789 de 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo* (diciembre 27). Diario Oficial N° 45.046 de 27 de diciembre de 2002.

6 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. *Evaluación de la Reforma Laboral (Ley 789 de 2002). Informe Final*. Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, marzo de 2007.

7 RODRIGUEZ DÍAZ, Carlos. Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores – CUT. *Sobre la demanda de la CUT a la Ley 789, a respetar la autonomía de la Corte Constitucional*. Comunicado. Bogotá D.C. 26 de febrero de 2008.

8 MAYA VILLAZÓN, Edgardo. *Procurador pide restablecer pago de horas extras y dominicales a los trabajadores colombianos*. En: Radio Santa fe 1070, Bogotá. Octubre 18 de 2002, 6:02 am. Las horas extras, dominicales e indemnización deben ser reconocidas a los trabajadores, según lo estableció la Procuraduría General de la Nación. El Ministerio Público advierte que las normas derogadas por cuatro artículos contenidos en la pasada Reforma Laboral, como el reconocimiento del recargo nocturno por jornadas de trabajo después de las seis de la tarde y el pago triple de los festivos y dominicales, deben recobrar su vigencia ante la falta de efectividad de las disposiciones introducidas. El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicitó a la Corte Constitucional declarar, contrario a lo dispuesto en la Carta Política de 1991, las modificaciones aprobadas por el Congreso mediante la Ley 789 de 2002. En un concepto de constitucionalidad, el jefe del Ministerio Público consideró que si los resultados esperados con la aplicación de los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002 sobre la generación de empleo no se han cumplido, las medidas adoptadas con base en la norma resultan inadecuadas, van en detrimento de los trabajadores y su aplicación atenta contra la dignidad humana, el derecho al trabajo

Los requerimientos del proceso de acumulación capitalista, las lógicas de flexibilización que se imponen en el proceso productivo y las relaciones laborales, han contribuido a poner en entredicho la vigencia o existencia del derecho laboral, como conjunto de saberes y experiencias colectivas, con los cuales se pretendió dar respuesta a problemas surgidos en el mundo del trabajo y las relaciones sociales. Se abre camino el criterio de entender la relación laboral como un asunto de naturaleza individual y privada, no en cuanto sean actores privados los que definen su configuración, sino bajo la pretensión que no existan regulaciones jurídicas que trasgredan la libre iniciativa de los trabajadores y empleadores para definir las reglas de contratación en cada caso, siguiendo los derroteros que fije el mismo mercado en sus fases de auge, desaceleración, recesión o crisis.

Varios propósitos orientan las políticas de flexibilización laboral en el contexto económico contemporáneo. De una parte, aquellos orientados a reducir los costos laborales por supuestas dificultades de la economía en su conjunto, y las dificultades de las empresas y las administraciones públicas en tiempos de crisis. De otra, la necesidad de introducir cambios organizacionales y tecnológicos, pero también la de contener la injerencia, papel o presión de las organizaciones de trabajadores, que se ven en dificultades para afrontar nuevas formas flexibles de vinculación laboral, como son la tercerización vía empresas de trabajo temporal o cooperativas de trabajo asociado, el outsourcing, los contratos a término fijo y tiempo parcial, la contratación personal y el trabajo a destajo.

Es evidente que en todo el orbe el número de afiliados a los sindicatos ha disminuido. En el periodo neoliberal se presentó una drástica caída de la densidad sindical en la mayoría de los países capitalistas⁹, precisamente en la medida en que se reduce el contrato directo y se avanza en la configuración de novedosos esquemas de contratación laboral flexible, pertinentes con los procesos de globalización económica, reestructuración y reconversión industrial, relocalización de los procesos productivos y exasperada competencia¹⁰. Estas

y las garantías mínimas laborales. Las horas extras, dominicales e indemnización deben ser reconocidas a los trabajadores, según lo estableció la Procuraduría General de la Nación.

9 ZEPEDA MARTÍNEZ, Roberto. *Disminución de la tasa de trabajadores sindicalizados en México durante el periodo neoliberal*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, V. LI, N° 207, México: Universidad Nacional Autónoma de México. (Septiembre - diciembre de 2009); p. 57.

10 AÑEZ HERNÁNDEZ, Carmen. *Las estrategias de flexibilización laboral en las empresas de confección de ropa*. En: Revista de Ciencias Sociales V. 12, N° 3, Maracaibo, Septiembre 2006, pp. 534-562. (Consultado: 21 Agosto 2011). Disponible: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182006000300009&lng=es&nrm=iso.

transformaciones en la estructura productiva y en la relación laboral, han tenido efectos negativos sobre las condiciones personales, familiares y sociales de los trabajadores¹¹.

Las políticas de flexibilización laboral no solo han sido aplicadas en el sector de trabajadores del sector privado industrial, agropecuario, minero o de servicios. El sector público en la mayoría de países del mundo se ha visto afectado por reformas con las que se pretende flexibilizar las relaciones laborales dentro de la administración, las empresas públicas o aquellas en que el Estado se desenvuelve como accionista mayoritario.

En Colombia los procesos de privatización, fusión o liquidación de empresas y entidades públicas exigidos en el marco de la aplicación de políticas de estabilización, ajuste estructural y apertura de mercados, requirió el desarrollo de una política de retiro y despidos masivos de trabajadores de entidades que cambiaron su denominación, caso de Bancafé, la Empresa Colombiana de Telecomunicaciones -TELECOM-, para poder ser privatizadas, y en el caso de la Caja Agraria convertida en Banco Agrario, para finiquitar garantías laborales y la acción de un sindicato (SINTRACREDITARIO) con un gran ascendiente entre los trabajadores.

La transformación de las reglas de juego en materia de contratación laboral implica lógicamente la eliminación de todos los regímenes especiales o exceptuados, descontando a los miembros de las Fuerzas Militares y al Presidente de República. Pero más allá de este propósito, la tercerización laboral, el trabajo temporal, la provisionalidad o la modalidad de contratos por órdenes de prestación de servicios -OPS-, han hecho carrera en el sector público colombiano en el contexto de las políticas de modernización del Estado, internacionalización y flexibilización laboral vigentes. Por ejemplo, posterior a la aprobación de la Ley 100 de 1993, en la Secretaría de Salud de Bogotá, incluidos los 22 hospitales, la contratación laboral a través de cooperativas de trabajo asociado, o por órdenes de prestación de servicio, tuvieron un auge extraordinario: del total de 20.264 empleados, 5.172 tienen la calidad de empleados públicos, 703 son trabajadores oficiales, para un total de 5.875; mientras tanto los trabajadores con contrato civil (OPS), alcanzan la cifra de 14.389. Igual tendencia se observa en otras entidades públicas del Distrito

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. *México: ¿desindustrialización o reconversión?* En: BLANCO, José y GUEVARA NIEBLA, Gilberto (coordinadores). *Universidad Nacional y Economía*. México: Universidad Nacional Autónoma de México -CIIH- Miguel Ángel Porrúa, 1990.

11 AÑEZ HERNÁNDEZ, Carmen. Op. cit., pp. 535 y ss.

Capital¹², pero también es una realidad que se presenta en todas las entidades territoriales, ramas del poder público e instituciones descentralizadas.

En el caso de los docentes del sector oficial se argumentaron problemas de orden fiscal originados por los costos generados, entre otras cosas, por el sistema de escalafón y ascensos automáticos favorecidos desde el Decreto Ley 2277 de 1979 o Estatuto Docente, la compatibilidad salario pensión, el derecho a la pensión de gracia que tenían educadores antiguos; pero, principalmente generaba resquemor entre los asesores y funcionarios gubernamentales, especialmente del orden nacional, la relativa estabilidad laboral que gozan los maestros vinculados a la educación pública¹³.

Las reformas constitucionales que viabilizaron el Sistema General de Participaciones afectó negativamente la cuantía de los recursos percibidos por las entidades territoriales para la financiación de la educación, la salud y el saneamiento básico¹⁴. Desde esta realidad fiscal es necesario ajustar los gastos laborales que permiten compensar los futuros faltantes; una flexibilización del régimen laboral de los docentes del sector público permitiría además avanzar en el debilitamiento gremial sindical de los educadores, y con ello, diezmar precisamente al principal antagonista de las políticas neoliberales en Colombia y bastión del sindicalismo colombiano: la Federación de Trabajadores de la Educación -FECODE-.

3.2. El sentido de las reformas legales al régimen laboral docente

Los regímenes especiales o exceptuados, caso de los maestros, vienen siendo censurados a la luz de los principios neoclásicos que han orientado las reformas institucionales y económicas en el período que inició con el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990) y que siguen su curso hasta los gobiernos más actuales. Tanto el tipo de reforma operada

12 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C., Departamento Administrativo del Servicio Civil. Subdirección Técnica. *Estadística cargos distritales por entidad*, 31 de agosto de 2012. Información reportada por las entidades al Sistema General de Información Administrativa (SIGIA).

13 ENTREVISTA con Beatriz Restrepo, asesora del Ministerio de Educación Nacional e integrante del Grupo de Trabajo que redactó el Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente, Decreto Ley 1278 de 2002. Publicada en *Educación y Cultura*, N° 61. (Septiembre de 2002); pp. 8 a 15.

14 Los Actos Legislativos 01 de 2001, y 04 de 2007, que reformaron la Constitución Política en sus artículos 347, 356 y 357, lograron modificar la base de liquidación del Situado Fiscal para disminuir los aportes de la nación a las entidades territoriales para financiamiento de los servicios de salud, educación y saneamiento básico. La Ley 715 de 2001 reglamentó lo correspondiente al Acto Legislativo 01 de 2001.

en los esquemas de asignación de recursos públicos con destino a la educación, los criterios de gestión de estos recursos (físicos, financieros y humanos), formulados en razón de estos acoplamientos y las políticas de estímulo al mercado, impelen modificaciones sustanciales a las reglas que orientan la contratación de los empleados públicos y en particular de los docentes del sector educativo oficial.

La flexibilización laboral ha tomado ribetes novedosos e interesantes en el plano de la educación pública colombiana. La incorporación de disposiciones legales que afinan los mecanismos de control, evaluación y seguimiento de los docentes y permiten con mayor facilidad la exclusión del servicio; la fórmula de «soluciones educativas» vigente a mediados de la década de los noventa, que permitía la incorporación de docentes a la educación pública sin el lleno de requisitos establecidos en el Estatuto Docente, con bajos salarios y sin las garantías establecidas por este; su versión más actual de las OPS, a través de las cuales las entidades territoriales cubren las faltantes de docentes a través de contratos civiles que no permiten reconocer las garantías de seguridad social establecidas para el conjunto de los trabajadores; los colegios oficiales en concesión, que siendo instituciones del sistema público educativo, se entregan para su administración a entidades privadas de distinto género (organizaciones religiosas, instituciones educativas particulares) que vinculan docentes a término fijo de diez meses bajo las reglas del Código Sustantivo del Trabajo; los colegios privados en convenio que funcionan con aportes de carácter oficial, pero sobre los cuales existe un frágil control a nivel de la calidad y disponibilidad de recursos locativos, tecnológicos y docentes, predominando bajo este esquema precarias formas de contratación laboral de los educadores: con remuneraciones que no sobrepasan el 1,5 del salario mínimo legal vigente por un término no superior a los diez meses en el año, sin garantía de un nuevo contrato en el siguiente año lectivo.

El Acto Legislativo 01 de 2001 además de la modificación del régimen de transferencias y la consiguiente disminución de los recursos para el sector educativo, permite introducir cambios estructurales en la organización administrativa y laboral de la educación pública. La Ley 715 de 2001 aparte de reglamentar la nueva disposición constitucional relacionada con la distribución de recursos y competencias de las entidades territoriales en materia de educación, salud, saneamiento básico y agua potable¹⁵, otorgó facultades

15 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros (Diciembre 21). Diario Oficial N° 44.654 de 21 de diciembre de 2001.

extraordinarias al Presidente de la República para expedir un nuevo estatuto para la carrera docente¹⁶.

Fundamentado en esta disposición legal y en los términos establecidos, sin consideración de las observaciones de los delegados sindicales, el gobierno nacional, expide el Estatuto de Profesionalización Docente, Decreto Ley 1278 de 2002, norma que contribuiría con el objetivo de ajustar el componente laboral a los nuevos criterios definidos en la financiación del sector, pero que igualmente tendría efectos en el ámbito de la organización y representación sindical. El magisterio y su dirigencia gremial fueron conscientes de haber experimentado la derrota más importante desde que la FECODE se conformara.

La fragmentación introducida en el magisterio oficial, entre nuevos y antiguos respecto al Estatuto de Profesionalización Docente, propiciaría debates y fisuras en las organizaciones sindicales y en las propias instituciones educativas. Se le hicieron cuestionamientos a la dirección de la FECODE por los criterios y proceder táctico utilizado en el proceso político que culmina con la aprobación de la Ley 715 de 2001 y el Decreto Ley 1278 de 2002¹⁷. Se rechazó la renuencia de

16 *Ibíd.* Artículo 111, numeral 111.2. (Ley 715 de 2001). 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 al 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, este designará a una persona para que integre dicho grupo de trabajo.

17 FRENTE DE EDUCADORES TRIBUNA MAGISTERIAL. *El plan estratégico de FECODE o la coronación definitiva de la táctica del sindicalismo empresarial*. Disponible: <http://www.moir.org.co/-Tribuna-Magisterial-.html>. Este sector político cuenta con la presencia de varios directivos tanto en la CUT como en el Comité Ejecutivo de FECODE.

la dirección sindical a recurrir a la movilización y la huelga, la actitud conciliadora ante el gobierno, y el parlamentarismo, es decir, la confianza en que a través de la gestión de congresistas afectos se corrija la política y se mejoren a favor de los maestros sus disposiciones legales.

Desde el propio seno de los maestros recién vinculados a la educación pública bajo el derrotero del Decreto Ley 1278, emergen posturas críticas frente al estado de cosas generado con esta nueva disposición laboral y la pertinencia o conveniencia de la propuesta de estatuto único que viene realizando la dirección sindical, sobre los niveles y calidad de la representación de los nuevos docentes en la organización gremial, el tratamiento discriminatorio recibido en los colegios, los procesos de evaluación del desempeño profesional y la inestabilidad laboral que estos generan¹⁸.

Ciertamente en las instituciones educativas se vienen presentando conflictos, producto de los reales o aparentes niveles de exigencia laboral, desempeño y resultados que se les hacen a unos y otros. Para los docentes vinculados mediante el Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente (Decreto 1278 de 2002) existe evaluación anual de desempeño y periodo de prueba, situación que se percibe como discriminatoria respecto a los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979; el ambiente laboral en los colegios se ha desmejorado dada la división que en ocasiones se presenta entre maestros del 1278 y maestros del 2277, según testimonio de educadores de Bogotá, vinculados mediante uno y otro sistema¹⁹.

Mientras los docentes antiguos gozan de relativas garantías en materia de estabilidad laboral, ascensos automáticos acreditando curso de formación y

18 ENTREVISTA a Jhon Willy Carmona, docente del 1278 de 2001 vinculado a la Secretaría de Educación Distrital. Miembro de la Asamblea Distrital de Educadores -ADE- en el período 2008-2011. Bogotá D.C., 13 de septiembre de 2010.

19 ENTREVISTA con María Elena Beltrán Villegas, orientadora escolar con más de 15 años de experiencia en el sector público; William Fernando Puentes González, docente del área de Ciencias Sociales del Colegio Instituto Técnico Industrial Francisco José de Caldas; Henry Humberto Varón Medina, coordinador de convivencia en la localidad San Cristóbal en el Colegio Técnico Tomás Rueda Vargas; Martha Nelsy Mosquera, coordinadora de convivencia del Colegio Nicolás Esguerra de la Localidad de Kennedy; Claudia Esperanza Díaz Gaitán, docente de Humanidades del Colegio Porfirio Barba Jacob de la localidad 7° de Bosa, todos vinculados mediante el Decreto 2277 de 1979; Liz Astrid Valencia Torres, docente del área de Humanidades, Sandra Patricia Pérez Medina, docente de Ciencias Naturales; María del Rocío Ardila, docente del área de Sociales; Claudia Efigenia Páez González, docente del área Ciencias Naturales; Erika María Moreno, docente del área de Sociales; Ángel Milciades Gómez Castillo, docente del área de Matemáticas, educadores vinculados a la educación oficial en el 2009 bajo los requerimientos del Decreto 1278 de 2002.

tiempo de servicio y un régimen pensional exceptuado²⁰; a los nuevos les corresponde, comparativamente hablando, un nuevo y desventajoso corpus regulatorio de la profesión y la carrera docente en el sector oficial. De todos modos el régimen laboral docente regido por el Decreto Ley 2277 de 1979, progresivamente fenece una vez se consuma el retiro de docentes antiguos y se vinculan al sistema educativo estatal los nuevos educadores.

El Decreto Ley 1278 de 2002 o Estatuto de Profesionalización Docente, se aplica a quienes se vinculen a partir de su vigencia «para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma». En términos comparativos (con respecto al anterior Estatuto, Decreto Ley 2277 de 1979, vigente para todos los docentes vinculados en propiedad al sector educativo estatal con anterioridad a la promulgación del Decreto 1278), es evidente un cambio sustancial en detrimento de los segundos en aspectos como la estabilidad laboral, régimen prestacional y salarial, escalafón, entre otros²¹. Veamos:

1. Los docentes vinculados bajo el 1278 después de pasar concurso deben cumplir con periodo de prueba y someterse a evaluación de desempeño cada año. Si un docente no alcanza el puntaje mínimo durante dos años continuos será excluido del escalafón y destituido. Se establece un esquema de evaluación que tiene efectos sancionatorios.

20 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 100 de 1993 (Diciembre 23). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial N° 41.148 del 23 de diciembre de 1993: Artículo 279. EXCEPCIONES. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas, siempre que su aplicación no vulnere el principio de igualdad y, en consecuencia, se reconozca a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que no sean acreedores a un beneficio igual o equivalente a la mesada pensional adicional, un beneficio similar. Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración (...).

PARÁGRAFO 2o. La pensión de gracia para los educadores de que trata las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, cuando este sustituya a la Caja en el pago de sus obligaciones pensionales.

21 ARROYABE, Raúl, et al. *El Decreto 1278 de junio de 2002 o Nuevo Estatuto Docente: retroceso de décadas en las condiciones laborales del magisterio*. En: *Hacia la construcción de un nuevo estatuto docente*, Cuaderno Temático N° 3, Federación Colombiana de Educadores FECODE, Organización Sindical de los Educadores de Suecia Lärarförbundet, Bogotá, 2006, pp. 39-46.

2. Profesionales no licenciados en educación y sin formación pedagógica alguna pueden ingresar como docentes a la educación pública. Posterior a su vinculación al servicio educativo deberán acreditar estar cursando programa de pedagogía.
3. «El Escalafón Docente estará conformado por tres (3) grados. Los grados se establecen con base en la formación académica. Cada grado estará compuesto por cuatro (4) niveles salariales (A-B-C-D)»²². Un escalafón y un sistema de ascensos soportado en periódicas evaluaciones de competencias convocadas por el gobierno y considerando disponibilidad presupuestal y un mínimo de tiempo de servicio de tres años. El esquema que establecía la promoción de los maestros de un grado a otros con base en la formación académica y tiempo de servicio, contenido en el Decreto 2277 de 1979, es reemplazado, para los educadores vinculados a partir de la vigencia del Estatuto de Profesionalización Docente, por un dispendioso modelo que hace improbable el ascenso. Solamente podrán ascender aquellos educadores que presenten pruebas de competencias, previamente convocadas por el gobierno y que en ellas obtengan un resultado positivo del 80% del total de los ítems evaluados.

En materia pensional bien vale la pena citar las diferencias entre los docentes oficiales antiguos y los nuevos, es decir, los vinculados bajo la vigencia del Decreto 1278 de 2002. Con ello observar el ajuste operado, en un asunto política y fiscalmente relevante para el gobierno.

Docentes vinculados antes del 26 de junio de 2003:

1. Pensión de gracia, la pueden obtener los maestros municipales, distritales, departamentales o nacionalizados, vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, que acrediten 50 años de edad y 20 años de servicio. Incluye todos los factores salariales.
2. Pensión de jubilación, por 20 años de servicio en Entidades Públicas y cumplir 55 años de edad, con el 75% del salario promedio mensual (incluyendo todos los factores) del año anterior al estatus pensional. Si el docente fallece, sin cumplir la edad, igual tienen derecho sus beneficiarios, por haber cumplido el requisito de los 20 años de servicio.
3. Pensión de invalidez: por pérdida de capacidad laboral entre el 50% y menos del 75%, se paga el 50% del salario; entre 75% y 95%, el 75% del salario y si la pérdida es más del 95%, el 100% del salario, a partir de la fecha de estructuración de la invalidez.

22 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Decreto Ley 1278 de 2002. Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. (Junio 19). Diario Oficial N° 44.840 del 20 de junio de 2002, artículo 20.

4. Pensión por aportes, permite sumar tiempos públicos y privados, con 20 años de servicio, 55 de edad y con el 75% del salario promedio mensual del año anterior al estatus pensional.
5. Reliquidación de la pensión al momento del retiro, excepto para Pensión Gracia. Existe la compatibilidad para percibir salario, pensión de jubilación y gracia.
6. Pensión de retiro por vejez, cuando el docente se desvincula por retiro forzoso (65 años), sin cumplir 20 años de servicio; se paga el 20% del salario, más el 2% por cada año de servicio.
7. Pensión Post Mortem 18 años, cuando el docente laboró entre 18 años y menos de 20, FONPREMAG le reconoce una pensión por 5 años, que debe ser reconocida de forma vitalicia, como en el caso de los Docentes del 2º Grupo, No. 3.
8. Sustitución pensional, la reciben los beneficiarios del pensionado fallecido, esposa (o), compañeros permanentes (del mismo o diferente sexo), hijos.
9. Seguro por muerte: ante el fallecimiento del docente activo, a quien demuestre con la factura haber sufragado los gastos del sepelio, equivalente a 12 meses de salario y si es por enfermedad profesional, 24 meses.
10. Auxilio funerario; ante el fallecimiento del pensionado, a quien demuestre con la factura haber sufragado los gastos del sepelio, entre 5 y 10 salarios mínimos.

Docentes regidos por las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003²³, vinculados desde el 27 de junio de 2003, con la excepción del requisito de edad para pensión de vejez, que es de 57 años:

1. Pensión de invalidez: por invalidez superior del 50% o más, cuyo pago inicia en el 45% del promedio del salario por las primeras 500 semanas, si la pérdida de capacidad laboral está entre el 50 y el 65%; se paga el 54%, si dicha pérdida es mayor al 66%; incrementándose por más semanas, hasta el 75% máximo en ambos casos.
2. Pensión de vejez: a los 57 años, con 1.175 semanas (22 años y medio) para quien se pensione en 2010 (que se incrementa 25 semanas cada año, hasta 1.300 semanas (25 años) en el 2015) y una cuantía que varía entre el 55% y el 80%, del promedio del ingreso base de cotización de los últimos diez años.

23 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 797 de 2003. Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales (enero 29). Diario Oficial N° 45.079 de 29 de enero de 2003.

3. Pensión de sobrevivientes: tienen derecho los beneficiarios de los docentes fallecidos, que ya tenían pensión o habían cumplido los requisitos para ello. Y cuando sin tener pensión, habían laborado por más de 50 semanas en los últimos 3 años, en cuantía que inicia por las primeras 500 semanas, en 45% y llega hasta el 75%.
4. Auxilio funerario, ante el fallecimiento del pensionado o afiliado, se paga a quien demuestre con la Factura, haber sufragado los gastos del sepelio, entre 5 y 10 salarios mínimos.
5. De no cumplir con los requisitos en los casos del 1 al 3, se pagará una indemnización sustitutiva, que solamente se debe reclamar, después de estar seguro que ninguna opción de pensión es viable jurídicamente²⁴.

En materia salarial los docentes regidos por el Decreto 1278 de 2002, en su mayoría vinculados en la categoría 2-A, licenciados y profesionales universitarios no licenciados, ingresan con una asignación básica mensual de \$1.262.811 sin especialización y de \$1.372.590 con especialización, en valores del 2011. Los normalistas superiores y tecnólogos en educación, que igualmente representan un porcentaje importante de los docentes vinculados a partir del 2003, tienen, en valores del 2011, una asignación mensual de \$1.003.368²⁵. Comparativamente estos salarios de incorporación son inferiores respecto a otros profesionales que pueden estar percibiendo unos salarios de enganche superiores tanto en el sector público como en el privado.

Un docente que bajo el esquema salarial del Decreto 2277 de 1979 alcance la categoría 14^o, máxima en este escalafón percibe en el 2011 una asignación mensual de \$2.425.595²⁶, después de acreditar una experiencia laboral en la educa-

24 ROLDÁN MONROY, Donaldo. *Pensión en el sector docente*. Organización Riveros Ltda. Abogados. Concepto reproducido por la Asociación Distrital de Educadores, Bogotá D.C., febrero de 2011.

25 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 1827 de 2011. Por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002, y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo estatal. 4 de abril de 2011.

26 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 1827 de 2011. Por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo estatal. 4 de abril de 2011.

ción formal de 15 a 20 años promedio; cursar y aprobar dos posgrados y por lo menos 3 Programas de Formación Permanente de Docentes –PFPD–, ofrecidos por instituciones universitarias debidamente reconocidas por el Estado colombiano. Un ingeniero u otro profesional de carreras clásicas, recién egresado, con una especialización, puede estarse enganchando con un salario similar o superior.

Según el Observatorio Laboral, analizado el ingreso promedio en 2010 de los graduados en 2009, aquellos que llevan alrededor de un año de graduados (recién graduados – formación universitaria) que trabajan como dependiente, recibe en promedio \$1.441.180, un año después de haber recibido su título. De acuerdo al nivel de formación pueden alcanzar salarios más altos: un recién egresado con título de especialista \$2.701.503; con título de maestría \$3.396.815 y con título de doctor \$5.249.673²⁷. Es decir se observan unas diferencias importantes respecto a los ingresos que perciben los educadores al servicio de la educación pública, que los colocan por debajo del promedio que reciben profesionales en otros campos de la actividad económica.

El tema salarial se asume como un punto de discusión gobierno – sindicato en la negociación que se generó con ocasión del paro nacional indefinido convocado por FECODE el 12 de mayo del 2014²⁸. Se alcanzó un acuerdo que permite un ejercicio progresivo de nivelación salarial²⁹. En el estudio *Compartir*, tomado como referente por parte del gobierno nacional y las campañas políticas en la presente coyuntura, se plantea la necesidad del aumento de la remuneración de los docentes, necesariamente articulada a otros cuatro ejes de transformación de la escuela: la atracción de los mejores bachilleres a la formación docente; la formación basada en la investigación y la práctica; la evaluación y el mejoramiento continuo y la actualización en servicio³⁰.

27 OBSERVATORIO LABORAL PARA LA EDUCACIÓN. Sistema de información. (Consulta: 21 de julio de 2011). Disponible: <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/article-195068.html>.

28 FEDERACIÓN COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN – FECODE. Junta Directiva Nacional. *La Junta Nacional ratificó paro nacional indefinido*. Bogotá: 2 de mayo de 2014. (Consulta: 5 de mayo de 2014). Disponible: www.fecode.edu.co.

29 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FEDERACIÓN COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN. *Acuerdos entre el Gobierno nacional y FECODE*. Bogotá: Documento PDF, 16 de mayo de 2014.

30 FUNDACIÓN COMPARTIR. *Tras la excelencia docente ¿Cómo mejorar la calidad de la educación de todos los colombianos? Equivalentes, compartir por la equidad y compartir para vivir mejor*. Bogotá, 2013, 444 págs.

3.3. Los Decretos 1850 y 3020 de 2002: parámetros, jornada laboral y asignación académica

Complementario al Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente el gobierno nacional expide el Decreto 1850 de 2002³¹. Con esta reglamentación se transformó todo el sistema educativo en lo correspondiente a jornada laboral y asignación académica para todos los docentes del sector oficial. Si anteriormente un docente con dirección de curso podía tener hasta 20 períodos de clase semanales de 45 minutos y los que asumían la labor docente sin dirección 24 períodos de clase semanales de 45 minutos³²; la nueva relación estaba dada en que todos los docentes con o sin dirección de curso tienen que asumir una carga académica no inferior a 22 horas semanales de 60 minutos o su equivalencia en el caso que la institución educativa defina períodos de clase de mayor o menor duración. En todo el país, y en la mayoría de instituciones educativas oficiales, los directivos de colegios han establecido 24 períodos de clase de 55 minutos sin consideración del período de descanso o recreo en el bachillerato, situación que permite la reducción del número de docentes por institución y de hecho aumentando su carga laboral³³. De otra parte, las descargas en períodos

31 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Decreto 1850 de agosto 13 de 2002. Por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N° 44.901, jueves 15 de agosto de 2002.

32 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Decreto 179 DE 1982. Por el cual se determinan y definen los cargos docentes directivos, se dictan normas sobre jornada laboral, asignación académica y otras disposiciones relacionadas con el trabajo de los funcionarios docentes directivos y docentes, en los establecimientos oficiales de educación pre-escolar, básica y media vocacional. Bogotá, D.E., 22 de enero de 1982.

33 Mediante la Directiva Ministerial del 2 de enero de 2012, el gobierno orienta el cumplimiento de la jornada laboral, la asignación académica de 22 horas de clase de 60 minutos o su estricta equivalencia en minutos, ordenándole a los rectores o rectoras la adopción de criterios administrativos y de control tendientes a garantizar esta situación laboral. Para el abogado Jorge Humberto Valero Rodríguez: «la Directiva Ministerial 02 del 26 de enero de 2012, expedida por el Ministerio de Educación Nacional no tiene las características de un Acto Administrativo con la fuerza de crear, modificar o extinguir una relación jurídica o de derecho, como quiera que su carácter vinculante procede exclusivamente de ser una ‘mera norma de conducta’ o instructivo frente al actuar de la administración pública en la aplicación del Decreto 1850 de 2002». Es decir, no puede una directiva ministerial (acto administrativo) modificar leyes o decretos porque no tiene la eficacia jurídica, ni la competencia». En: ORGANIZACIÓN MANZANO Y MANZANO LTDA. ABOGADOS O.M.M. *Concepto sobre la aplicación de la Directiva Ministerial 02 de enero de 2012*, p. 14. (Consulta: 12 de noviembre de 2012). Disponible: http://www.abogadosomm.com/Documentos_2012/Concepto_a_FECODE_08_MAY_2012.pdf

de clase para los jefes de departamento o área dejó de existir, tal como se contemplaba el aludido Decreto 179 de 1982, convirtiéndose en una responsabilidad *ad honorem* que por las necesidades de la organización académica de los colegios se vienen asignando a los docentes³⁴.

El Decreto 3020 de 2002³⁵ establece nuevos criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal y modifica los parámetros relacionados con asignación de número de docentes por institución educativa. Aumenta el número de estudiantes por aula de clase y por profesor. Esta norma de igual manera permite reducir el número de directivos docentes, orientadores escolares y docentes que anterior a su vigencia tenían las instituciones educativas. Los parámetros de ubicación de docentes según nivel se ajustan en la siguiente proporción: en preescolar y primaria de 1.1 a 1; en básica y media de 1.7 a 1.36. El parámetros para ubicar coordinadores igualmente se incrementa y los orientadores escolares pierden su carácter docente, se les establece una jornada laboral de 8 horas diarias y su provisión queda a la discrecionalidad de las autoridades de la respectiva entidad territorial que administre la educación pública.

Estas disposiciones normativas derivadas de las reformas constitucional y legal materializadas con el Acto Legislativo 01 de 2001 y su Ley Reglamentaria la 715 de ese mismo año, rediseñan el régimen y condiciones laborales de todos los docentes del sector público, independientemente si son regulados por el Decreto Ley 2277 de 1979 o por el Decreto Ley 1278 de 2002.

En el período se comprueba una reducción de docentes al servicio de la educación oficial, precisamente en una coyuntura donde se incrementa la matrícula. En estudio de la Procuraduría General de la Nación, muestra que mientras entre 1992 y 1999 hubo crecimiento permanente del personal docente vinculado a la educación oficial preescolar, básica y media, de 208.536 que había en 1992 se pasó a 312.492 en 1999. A partir de 2000 empieza una disminución en el personal docente vinculado a la educación pública hasta llegar en 2004 a 279.563, es decir, 32.929 docentes menos, precisamente en un período de cinco años durante el cual la matrícula oficial creció en 812.530

34 Con la Directiva Ministerial N° 03 de 2013, se reemplazó la Directiva 02 de 2012. El Gobierno Nacional expidió esta Directiva, en el marco de la negociación del pliego de peticiones presentado por la FECODE, pero mantiene en lo fundamental los criterios y orientaciones de la anterior disposición, respecto a jornada laboral y periodos de clase.

35 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Decreto 3020 de diciembre 10 de 2002. Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N° 45.028 del 10 de diciembre de 2002.

niños y jóvenes³⁶. Situaciones como el retiro forzoso o la jubilación de docentes pudo contribuir en esta situación, pero fueron determinantes los ajustes ocurridos en la jornada laboral, asignación académica y los exigentes criterios aprobados para atender más estudiantes por docente.

Desde el punto de vista del desarrollo académico de las instituciones escolares resultó traumático afrontar los ajustes en las plantas de docentes frente a los objetivos del Proyecto Educativo Institucional y los planes de estudios vigentes, por la salida abrupta de docentes, (10% al 15% aproximadamente) especialmente en el año 2003, situación que viene afectando la autonomía y el ejercicio del gobierno escolar en los términos que están definidos en la Ley 115 y Decreto Reglamentario 1860 expedidos en 1994.

De otra parte, el Decreto 1850 establece un calendario escolar de 40 semanas de trabajo con estudiantes y 5 semanas de trabajo docente institucional sin alumnos. La Semana Santa pasa de ser considerada período de vacaciones para estudiantes y profesores, y se convierte en una de estas semanas de desarrollo institucional.

Los traslados discrecionales o reubicación de docentes «por necesidades del servicio» queda con el Decreto 3020 con mayores elementos³⁷; los artículos 5° y 6° del mencionado decreto autorizan a las entidades territoriales para la supresión o conversión de cargos; de otra parte, eliminada la posibilidad de reposición del tiempo, otrora figura para negociar levantamientos de paros docentes, evitar descuentos y darle salida a la pérdida de clases por efecto de una acción colectiva o movilización sindical³⁸.

3.4. Colegios públicos sin docentes públicos: la usanza de los colegios de concesión de Bogotá

En Bogotá entre el año 2000 y el 2003 se licitaron y entregaron 25 colegios en concesión a entidades privadas, cuyos contratos van hasta el 2014³⁹. El programa

36 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación y USAID, 2006, p. 126.

37 Artículo 4°, parágrafo del Decreto 3020 de 2002.

38 Artículo 15 del Decreto 1850 de 2002. En el segundo inciso de esta artículo se establece que: «Las autoridades territoriales, los consejos directivos, los rectores o directores de los establecimientos educativos no son competentes para autorizar variaciones en la distribución de los días fijados para el cumplimiento del calendario académico y la jornada escolar, ni para autorizar la reposición de clases por días no trabajados por cese de actividades académicas».

39 Información encontrada en: [http://www.alianzaeducativa.edu.co/component/quickfaq/1-desarrollo-educativo/3%C2%BFCu%C3%A1ntos%20colegios%20en%](http://www.alianzaeducativa.edu.co/component/quickfaq/1-desarrollo-educativo/3%C2%BFCu%C3%A1ntos%20colegios%20en%20)

consistía en el traspaso, mediante licitación, de la administración de 51 nuevos establecimientos educativos, a instituciones privadas relacionadas con el sector. Se pretendía con esta política, avanzar en una mayor cobertura, pero garantizando calidad sobre la base de transferir la capacidad de gestión educativa de instituciones que han mostrado cierta efectividad, hacia áreas marginales y periféricas de la ciudad de alta demanda no satisfecha. Con el advenimiento del gobierno de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) la política se detuvo, si no en reversar los contratos en curso, si para nuevas entregas, tal como se había proyectado por parte de las administraciones, inicialmente de Enrique Peñalosa Londoño y posteriormente de Antanas Mockus. Durante la administración del Alcalde Samuel Moreno Rojas (2009-2011) el proceso no avanzó. En la administración de Gustavo Petro Urrego la tendencia es a mantener la mayoría de la concesiones, situación que ha generado una fuerte oposición del sindicalismo docente, y de sectores gremiales y académicos opuestos a esta política. En el mismo pliego de peticiones que la Asociación Distrital de educadores -ADE- radica ante el gobierno distrital, contemplaba la no prorroga de los contratos de concesión, que precisamente finalizan este año (2014)⁴⁰.

El número de contratos de esta modalidad de gestión de la educación pública involucró a 9 concesionarios y 25 colegios públicos⁴¹. Esta política pública se

20concesi% C3%B3n%20hay%20en%20Bogot%C3%A1?.html (Consultada: 23 de diciembre de 2010).

40 ASOCIACIÓN DISTRITAL DE EDUCADORES -ADE-. *Pliego de peticiones presentado al Alcalde Mayor de Bogotá*. 28 de febrero de 2014. Radicado Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

41 Información tomada de ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. SECRETARÍA EDUCACIÓN DISTRITAL. Resolución N° 5534. Por la cual se transfieren recursos de gratuidad por derechos de grado a los Colegios en Concesión administrados mediante contratos de concesión correspondientes a la vigencia de 2006. 7 de diciembre de 2006. (Consulta: 20 de abril de 2011). Disponible: http://www.sedbogota.edu.co/archivos/SECTOR_EDUCATIVO/RESOLUCIONES_SED/Resolu_Dere_grado_conce_5534.pdf.

COLEGIOS EN CONCESIÓN Y CONCESIONARIO: CONCESIONARIO ASOCIACIÓN ALIANZA EDUCATIVA: 1. Centro Educativo Distrital La Giralda; 2. Centro Educativo Distrital Miravalle; 3. Centro Educativo Distrital La Libertad - Santiago De Las Atalayas; 4. Centro Educativo Distrital Argelia - Banco Popular; 5. Centro Educativo Distrital Jaime Garzón. **CONCESIONARIO CAFAM:** 6. Centro Educativo Distrital Cafam; La Esperanza 7. Centro Educativo Cafam Distrital Los Naranjos; 8. Centro Educativo Cafam Distrital Bellavista; 9. Centro Educativo Cafam Distrital Santa Lucía. **CONCESIONARIO COLSUBSIDIO:** 10. Centro Educativo Distrital Colsubsidio Las Mercedes; 11. Centro Educativo Distrital Colsubsidio - Torquigua; 12. Centro Educativo Distrital Colsubsidio Nueva Roma; 13. Centro Educativo Distrital Colsubsidio San Vicente; 14. Centro Educativo Distrital Colsubsidio San Cayetano. **CONCESIONARIO FUNDACIÓN GIMNASIO MODERNO:** 15. Centro Educativo Distrital Gimnasio Sabio Caldas. **CONCESIONARIO FUNDACIÓN EDUCACIONAL NUEVO RETIRO:** 16. Centro Educativo Distrital Hernando Durán Dussán. **CONCESIONARIO FUNDACIÓN EDUCATIVA LA SALLE:**

materializa a través de un contrato entre la administración y una entidad privada para la gestión del servicio educativo formal en preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, en un institución oficial, cuya infraestructura física fue construida por el Estado y por el cual la entidad privada contratante recibe una remuneración (\$1.000.000 en el 2000) *per cápita* y otros pagos, por ejemplo, de los derecho de grado de los estudiantes que hace la administración a las instituciones de carácter oficial en el marco de la política de gratuidad. A diferencia de los demás colegios oficiales, las instituciones con gestión privada pueden contar con jornada escolar completa o única (7.00 a.m. a 3:00 ó 4:00 p.m.) y el parámetro (número de estudiantes por curso) más benévolo, no más de 40 alumnos por aula, y utilizar las plantas física y demás recursos didácticos y administrativos para el desarrollo de actividades educativas técnicas o tecnológicas con un propósito de lucro.

Bajo el modelo de gestión privada, el concesionario dispone de la facultad de seleccionar y contratar libremente el personal administrativo y docente; los contratos laborales se regulan exclusivamente por el Código Sustantivo del Trabajo y en el componente de seguridad social por la Ley 100 de 1993. Para los profesionales vinculados a estas instituciones no opera la normatividad que regula el régimen especial de los docentes de sector oficial, solamente se tiene en común lo correspondiente a la remuneración según el escalafón nacional. La jornada laboral es de 48 horas semanales, con una permanencia mínima en los colegios de 8 ó 9 horas diarias, que se completan los días sábados.

Para Jesús Duarte y Leonardo Villa⁴², el sistema de colegios en concesión arroja varias experiencias interesantes y reveladoras en la construcción de un mercado de educación de calidad para los sectores menos favorecidos, permite la competencia entre entidades que busquen o quieran mantenerse como concesionarios; intenta resolver los más graves problemas de gestión de las escuelas

17. Centro Educativo Distrital La Salle Juan Luis Londoño. CONCESIONARIO FUNDACIÓN EDUCATIVA DON BOSCO: 18. Centro Educativo Distrital Don Bosco III; 19. Centro Educativo Distrital Don Bosco II; 20. Centro Educativo Distrital Don Bosco IV; 21. Centro Educativo Distrital Don Bosco V; 22. Centro Educativo Distrital Don Bosco I. CONCESIONARIO FUNDACIÓN SOCIAL CALASANZ: 23. Centro Educativo Distrital Calasanz - Buenavista. CONCESIONARIO U.T COLEGIO SAN BARTOLOME - LA MERCED - FE Y ALEGRÍA DE COLOMBIA: 24. Institución Educativa Distrital Fe y Alegría San Ignacio; 25. Institución Educativa Distrital Fe y Alegría José María Veláz.

42 DUARTE, Jesús y VILLA, Leonardo. *Los colegios en concesión de Bogotá, Colombia: una experiencia innovadora de gestión escolar, reformas o mejoramiento continuo*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Educación. Tercera Reunión: Educación Secundaria.

Documento de trabajo. 4 y 5 de abril de 2002. (Consulta: 20 de abril de 2011). Disponible: <http://www.cve.org.co/pdf/nuevos2004/colegiosconcesion.pdf>.

públicas tradicionales: la debilidad de los directivos, la imposibilidad de selección de su personal docente y administrativo, la inflexibilidad del régimen laboral de los docentes públicos, la ausencia de insumos básicos para la operación de la institución, la dependencia de las burocracias educativas para todos los procesos administrativos, la politización y sindicalización del sector.

En este modelo de administración de la educación pública la flexibilización laboral constituye un elemento de notoria importancia:

En primer lugar, la flexibilidad tanto en la vinculación como en la desvinculación, lo cual es apropiado a las exigencias que el contrato establece en materia de resultados. Hay una vinculación flexible que permite lograr las combinaciones de precio y calidad compatibles con el plan de producción, con el PEL, sujetos a las restricciones de un monto dado de financiación. El colegio puede aplicarle al docente los mismos criterios de evaluación que el contrato de concesión establece para el concesionario. En segundo lugar, el nuevo contrato no solo involucra a los docentes bajo una relación laboral que liga su permanencia al desempeño, sino que los convierte en miembros de un proyecto con fines sociales claros que ellos comparten y con características pedagógicas estimulantes. Ello es importante porque los incentivos que se activan con el nuevo contrato no solo tienen que ver con la flexibilidad del vínculo laboral, sino también con la construcción de relaciones profesionales apropiadas para la generación de conocimiento y aprendizaje, lo cual es determinante para mejorar la calidad de la enseñanza⁴³.

A estos colegios de carácter oficial, pero con operación privada, las lógicas o los problemas de la educación oficial pareciera los pudiera afectar solo marginalmente. De todos modos corresponde aludir asuntos que se escapan de estudios, que como el que acabamos de citar, tienden únicamente a identificar aspectos progresivos de la política frente al «modelo tradicional de educación pública», según expresiones que utilizan los comentados autores⁴⁴.

Independientemente del carácter jurídico «sin ánimo de lucro» de los concesionarios (exigido en los términos de referencia) y de los propósitos filantrópicos que formalmente puedan expresar, los contratos de concesión de colegios oficiales no son inmunes a razones de orden económico o de utilidad privada y asegurar para las comunidades religiosas o fundaciones réditos que compensen el esfuerzo realizado; claro, el hacer sostenibles financieramente las instituciones concesionadas con los recursos públicos percibidos, constituye un

43 *Ibíd.*, p. 30.

44 *Ibíd.*, pp. 14 y 29.

indicador vital para la continuidad del contrato, la imagen del programa y del propio concesionario.

De la realidad socio laboral que enfrentan los maestros en este tipo de instituciones públicas, se destacan varias situaciones: una alta rotación producto de la flexibilidad laboral impuesta y el retiro continuo de docentes por las condiciones de sobrecarga laboral; no se considera en la mayoría de colegios concesionados la asignación académica establecida para los colegios oficiales administrados directamente por el Estado, se puede llegar a una asignación de más de 30 períodos de clase de 55 minutos; imposibilidad para el ejercicio de la libertad de cátedra o de libre interpretación de hechos sociales, políticos, religiosos e incluso científicos en colegios donde el concesionario es una comunidad religiosa. En el gobierno escolar, la representación estudiantil no pasan de ser formalidades que no pesan a la hora de tomar decisiones sobre los asuntos que le competen a los consejos académicos y los consejos directivos: inversión, objetivos y principios del PEI, manual de convivencia y el plan de estudios. Incluso el carácter laico que debe predominar en la educación pública se pone en riesgo cuando el que define el norte de un colegio, que no ha perdido su naturaleza oficial, es una comunidad religiosa⁴⁵.

Pese a las dificultades de la labor docente en una zona como Ciudad Bolívar en Bogotá, no existen en estos planteles fórmulas de juicio favorables a los maestros, «siempre salimos perdiendo o somos responsables de los problemas», exponía un maestro vinculado a un colegio de concesión administrado por una comunidad religiosa⁴⁶. Ciertas garantías laborales y en su totalidad las sindicales son ajenas a la experiencia del profesor Jhon Jairo Ayala García, quien prestó sus servicios en el Colegio Centro Educativo Distrital Don Bosco II en el año lectivo 2009, institución administrada en concesión por la Fundación Educativa Don Bosco⁴⁷.

45 ENTREVISTAS a 6 docentes de Colegios en concesión de las localidades de Suba, Ciudad Bolívar y Bosa que laboraron durante los años 2006 a 2009 y a 8 estudiantes, 2 de los cuales ejercieron el cargo de personero escolar en los períodos 2006 y 2007 y uno el cargo de representante de los estudiantes en el Consejo Directivo.

46 ENTREVISTA a Julio César Mosquera, docente del área de Ciencias Sociales, egresado de la Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá, D.C., 26 de julio de 2009.

47 ENTREVISTA con John Jairo Ayala García, docente del área de Ciencias Sociales. Bogotá, 11 marzo de 2011. Expone el profesor entrevistado lo siguiente: *En el Colegio Centro Educativo Distrital Don Bosco II, administrado en concesión por la Fundación Educativa Don Bosco, cumplía una jornada laboral de lunes a viernes, de 6:30 a.m. a 3:00 p.m. con un contrato laboral a término fijo de 10 meses y medio. Al finalizar el contrato se liquidaban las prestaciones y se recibía una carta en donde confirmaban la continuación o no para el año siguiente. No teníamos la oportunidad de conocer los argumentos o los hechos que podrían soportar una u otra decisión. El salario correspondía al escalafón, aclarando que los docentes debían tener especialización. Era muy*

El modelo de colegios en concesión representa una propuesta que tuvo efectos concretos en Bogotá, negó a más de 1.000 educadores al servicio de colegios oficiales las garantías que establecen las normas laborales que en el sector público regulan la carrera docente. No se trató de ampliar cobertura, que bien se hubiese atendido con la construcción, dotación y administración directa de los mismos colegios por el Estado y con maestros realmente oficiales. La política estuvo orientada a minimizar la vinculación de docentes al sector público bajo el régimen especial que tiene vigencia, y sustraer progresivamente, en la medida que avanzaran las concesiones, a maestros y colegios de la injerencia sindical.

difícil ver un docente con un escalafón superior a la octava categoría del Decreto 2277 de 1979. Simplemente no se contrataban aquellos colegas, que por mucha experiencia y capacidad, acreditaran un escalafón alto. Los docentes debían cumplir con lo estipulado en el contrato laboral, donde se incluía una carga académica de más de 24 horas de clase, además de dirección de curso y otras actividades de carácter lúdico, deportivo, religiosas o festivas por las que debíamos responder en la práctica. Durante el año se acompañaban a los estudiantes a convivencias (un día o más), encuentros en la sede principal o en otros lugares distintos a la sede del colegio, que se salían de la jornada laboral, pero que no implicaba pago de horas extras o algún otro incentivo. Si el docente argumentaba un problema de salud o dificultad para asistir por compromisos académicos o familiares, ponía en duda su permanencia laboral para el siguiente semestre o año lectivo. Existe un control del docente en su horario, se debe timbrar tarjeta. Usualmente es una práctica que en los colegios públicos y privados no se usa y que causa malestar en el cuerpo docente. En el primer semestre del 2009 aproximadamente el 80% de los docentes, en ese momento al servicio de la FEDB, nos presentamos al concurso de méritos para ingresar al servicio público educativo como docentes vinculados directamente con la Secretaría de Educación Distrital; en esta institución las expectativas laborales no eran las mejores; y en mi caso después de oír repetidamente a los directivos de la FEDB que «las reglas no se cambian y que para eso está el Distrito» cuando se les pedía mejoras salariales o pago de los 12 meses. Se afirmaba que no había presupuesto para mejorar las condiciones salariales, pero la entidad concesionaria compró una finca, que pertenecía a la misma Comunidad Salesiana y una máquina para empacar los refrigerios, dentro del contrato el concesionario está la obligación de proveer los refrigerios escolares. De los compañeros que nos presentamos al concurso pasamos un 20% aproximadamente el examen, un poco menos quedamos en la lista de elegibles. Una vez terminado el año académico 2009, nos exigieron no continuar con el proceso del concurso, o de lo contrario no se nos renovaba el contrato para el año 2010. Los que continuamos en el concurso nos enfrentamos a no tener trabajo en el primer semestre del 2010, y asumir una serie de deudas. En ninguna parte nos contrataban por estar en la lista de elegibles. En ese mismo año 2010, un colegio femenino de Chía, perteneciente a la Comunidad Salesiana se vio obligado a cerrar las instalaciones por problemas económicos, frente a esta situación la FEDB no contrató a un grupo de compañeros que habían tenido excelente desempeño laboral en el año anterior, para recibir a religiosas y docentes provenientes de dicho colegio. En definitiva la mayoría de los maestros fuimos despedidos, incluso los que no habiendo pasado el concurso expresaron su deseo de continuar. Está prohibido en el colegio referirse a cosas políticas o sindicales; nunca nos pudimos reunir sino exclusivamente convocados por los directivos y para tratar temas por ellos definidos. El consejo de profesores no tiene posibilidad alguna de existir en esta entidad.

Este tipo de colegios afrontan, al igual que cualquier otra institución oficial, los rutinarios problemas convivenciales, de rendimiento académico, de compromiso y atención de los padres o acudientes y de dificultades propias de entornos locales, barriales o socio familiares, marcados por problemas sociales de naturaleza estructural. No existe estudio alguno que demuestre que la gestión privada de los colegios oficiales, favorezca o produzca mejores resultados en el desempeño de los educandos, posibilidades superiores de ingreso a la educación superior o al mundo del trabajo de sus egresados.

Como modelo de gestión de la educación pública, los colegios en concesión, tienen detractores en sectores gremiales y sindicales que consideran conveniente y progresivo para la realización plena del derecho-deber a la educación el contar con unas instituciones educativas administradas directamente por el Estado, en el marco de las respectivas competencias que la ley asigna a las entidades territoriales; otros sectores de opinión la consideran una experiencia positiva que se debe tener en cuenta, al respecto el empresario Alberto Espinosa López, miembro del Consejo Directivo de la Fundación Empresarios por la Educación, plantea que: «evidente que, si queremos mejorar la calidad de la educación, se requiere de la participación conjunta de Gobierno, universidades, colegios públicos y privados, cajas de compensación, comunidades religiosas, empresarios y en general de toda la sociedad y que modelos como este deben afinarse y multiplicarse»⁴⁸.

En Bogotá han coexistido con los colegios oficiales directamente administrados por el Estado y los colegios concesionados, otras formas de atención de la demanda educativa, los convenios con colegios privados para la compra de cupos escolares por parte de la administración. La política de subsidios a la demanda y de convenios con entidades educativas privadas ha sido desarrollada en otras entidades territoriales: los departamentos de Antioquia y Bolívar, y ciudades como Santiago de Cali, Cartagena y Medellín.

3.5. La experiencia laboral en los colegios de convenio y el crecimiento de la empresa educativa de las hermanas González Cifuentes en Suba

La compra de cupos en el mercado educativo por parte de la administración pública, o como se ha llamado en Colombia la política de convenios de la Secretaría de Educación con colegios privados, para admitir estudiantes de todos los grados a cambio del pago que hace el Estado a dichos planteles por

⁴⁸ ESPINOSA LÓPEZ, Alberto. *Colegios en concesión*. En: Dinero.com; Publicado: 13/11/2009. (Consulta: 23 de abril de 2011). Disponible: http://www.dinero.com/edicion-impresa/columnistas/colegios-concesion_65602.aspx.

estudiante matriculado⁴⁹, genera beneficios a los empresarios de la educación en la medida en que pueden llegar a recibir con toda regularidad cuantiosos recursos, con cargo al erario.

Pero la experiencia, a parte que constituye una transferencia directa de recursos públicos al sector privado, no ha permitido garantizar mínimos de calidad de las instituciones prestadoras del servicio, ni superar las precarias condiciones laborales que predominan en la educación privada, especialmente en los niveles de preescolar, básica y media. En Bogotá, por ejemplo, los convenios se realizan en localidades y zonas periféricas de alta demanda, con instituciones que carecen de condiciones locativas y pedagógicas mínimas. Estos colegios viven fundamentalmente de los aportes oficiales antes que de los recursos generados por su acción privada, caso de colegios como el Liceo Arcadia Colombia y Howard Gardner en la localidad de Suba, en la ciudad de Bogotá.

Como política pública en Bogotá, los convenios con entidades educativas privadas inician durante la alcaldía de Enrique Peñalosa Londoño (1998-2000), en el primer año de gobierno, siendo Secretaria de Educación, Cecilia María Vélez Whitte. A partir de pequeños y recién fundados colegios particulares, con deficientes condiciones locativas y pedagógicas, se buscó el fortalecimiento de la iniciativa privada para mitigar los problemas de cobertura. Obviamente el énfasis puesto en su momento no fue la educación pública.

Colegios que iniciaron prestando sus servicios en casas de habitación hace una década (Colegio Pedagógico Dulce María y Colegio Celestín Freinet) en el barrio Villa María del sector de Tibabuyes en la localidad de Suba, cuentan en la actualidad con mega obras para atender una población estudiantil clasificada en estratos 1 y 2 del Sisben⁵⁰. Estas instituciones han mantenido durante más de una década un estricto control sobre la asignación de cupos pagados por la administración pública, situación que les ha generado importantes réditos económicos a sus propietarios, pese incluso a la construcción de mega colegios oficiales en las administraciones de Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno Rojas, y a los discursos y compromisos de estos dos mandatarios por fortalecer la educación pública en Bogotá.

49 Para el año 2011 la Secretaría de Educación Distrital pagó anualmente por alumno matriculado a las instituciones privadas que les presta el servicio \$1.200.000.

50 Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales. «Consiste en una encuesta que sirve para identificar a las personas de escasos recursos, con el fin de que el Estado pueda subsidiarles parte de los derechos fundamentales correspondientes a salud, a través del régimen subsidiado, vivienda, y educación entre otros. (Consulta: 19 de noviembre de 2013). Disponible en: www.tramite.col/que-significa-sisben/

Estas instituciones han tenido hasta 7.500 estudiantes en convenio. Un crecimiento acelerado desde 1998 cuando ofertaron algo más de 800 cupos escolares sumando las dos instituciones. El Centro Educativo Los Andes de propiedad de Pedro Santiesteban, padre del que fuera concejal del Polo Democrático Alternativo, Orlando Santiesteban, igualmente es uno de los beneficiarios de los convenios con más de 1.000 estudiantes pagados por la administración distrital, atendidos en las dos sedes con que cuenta la institución en los barrios Aures y Almendros, sector de Compartir de la localidad 11 de Suba.

El Colegio Maximino Poitiers, pertenece a la Organización Educativa Arenas González Ltda. -formada por Kilian Alexander Arenas Sanabria y Yazmín González Cifuentes-, recibe gran parte de sus estudiantes de la SED a través de la política de convenios en la localidad 11 de Suba y ha recibido por varios períodos recursos públicos para atender más de 500 estudiantes del sector en cada año lectivo. La familia González Cifuentes integrada por Yazmín, Soraya, Yudy, Sonia Esmeralda y Constanza, su hermano Iván Andrés González Cifuentes, la madre de estos María Edilia Cifuentes de González y Miguel Antonio Jiménez cónyuge de Soraya González Cifuentes, ha visto incrementar su patrimonio a partir de la política de convenios, los vínculos con la administración pública y las relaciones políticas mantenidas desde los años noventa con el que fuera concejal de Bogotá y secretario de Educación de Bogotá el dirigente del Partido Conservador Colombiano, Francisco Noguera Rocha, y posteriormente con el concejal del Polo Democrático Alternativo Álvaro José Argote⁵¹. Son propiedad de la familia González Cifuentes, 10 instituciones beneficiarias del programa de convenios con la SED, que han percibido por este concepto, entre 2008 y 2011, la suma de \$64.780.000.000, atendiendo anualmente más de 12.000 estudiantes⁵².

51 Producto de una investigación periodística el diario *El Espectador* publica entre el 30 de septiembre y el 3 de octubre de 2012, posterior a la primera versión del informe final de nuestro trabajo investigativo (enero de 2012) un detallado informe de Juan Camilo Maldonado, en cuatro entregas, sobre los colegios en convenio titulado *La verdad sobre los colegios en convenio: Mafias de la Educación I* (domingo 30 de septiembre de 2012, pp. 22 y 24); *la familia de los 12.000 cupos* (lunes 1° de octubre de 2012, pp. 16, 17 y 18); *la amistad del concejal Álvaro Argote y los González Cifuentes*; *el bingo del Celestín Freinet* (lunes 2 de octubre de 2012, pp. 4 y 5) y *la entrega final*, publicado el martes 3 de octubre de 2012. Coincide este informe con los argumentos expuestos en este trabajo investigativo sobre la realidad de la empresa educativa de la familia González Cifuentes en Suba en el marco de la política de convenios de la SED con colegios privados, que se pudo conocer a partir de las indagaciones que realizamos durante los años 2009 y 2010 básicamente, pero que se complementa con alguna información contenida en los citados artículos periodísticos. (Negrillas son nuestras)

52 EL ESPECTADOR. *La verdad sobre los colegios en convenio. La familia de los 12.000 cupos*. 1° de octubre de 2012, pp. 16 y 18.

En general son varios los cuestionamientos que el programa ha tenido. Desde la forma como se realiza la asignación en bloque de cupos escolares a determinados establecimientos educativos en la ciudad, sin consideraciones técnico pedagógicas y geo referenciales (sitio de vivienda de los alumnos para asignar el cupo), las condiciones locativas y ambientes escolares que se ofrecen, la idoneidad y objetividad del procedimiento de evaluación que se hace a las 267 instituciones que participaban para atender 111.000 alumnos⁵³.

Pero igualmente suscitan controversia las condiciones laborales que se tienen en los colegios que participan en el programa. El trabajo de campo, desarrollado a partir de entrevistas semiestructuradas y observación no participante, permitió información sobre las relaciones contractuales, condiciones de trabajo, garantía para el ejercicio de la libertad de cátedra y derecho de asociación de los profesionales que desarrollan la actividad docente en colegios privados que reciben recursos públicos.

Al profesor John Alexander Aranzazu Portilla, quien trabajó en el Colegio Campestre Maximino Poitiers⁵⁴ entre febrero y junio de 2010, en la entrevista de selección e ingreso a la institución, se le indagó sobre sus preferencias políticas e intención de voto para el 2010. Una vez vinculados los docentes para ese año lectivo se les impuso una serie de restricciones, como no poder salir del colegio en la hora de almuerzo, estando obligados a comprarlo en la cafetería, propiedad del colegio. Igualmente se les prohibía salir a las 4:00 p.m., como estaba establecido en el contrato de trabajo, hasta que no se terminaran de diligenciar instrumentos académicos en dos copias, una para el padre y otra para el colegio; los maestros cumplían extensas jornadas de trabajo en ocasiones hasta las 8:00 p.m., con la exigencia de llegar al día siguiente a las 6:00 a.m. Los profesores no contaban con sala de profesores, las reuniones generales de docentes se hacían en el comedor escolar. El registro de notas se hacía por internet, pero en la jornada laboral los docentes no

53 EL ESPECTADOR. *La verdad sobre los colegios en convenio, Mafias de la Educación I*. 30 de septiembre de 2012, pp. 22.

54 En su PEI se puede leer: El Colegio Campestre Maximino Poitiers es una institución caracterizada por la heterogeneidad en la estratificación sociocultural, debido a que alberga población estudiantil de estratos 1, 2 y 3 para fines de convenios institucionales con la Secretaría de Educación y de los estratos 4, 5 y 6 para la población que asiste al colegio en su carácter privado. La institución está ubicada en Bogotá D.C., zona 11 de Suba, barrio Turingia, Carrera 152A N° 102-51. Cuenta con espacios físicos, zonas verdes, canchas deportivas, todo esto en una construcción campestre adecuada para el desarrollo de la formación educativa, aulas especializadas, aula múltiple, laboratorio de sistemas, biología y química, biblioteca, entre otras.

tenían acceso a este recurso y tenían que trabajar en tal actividad en sus casas, siendo cuantitativa y mensual el reporte de notas, cada docente tenía 8 a 10 grupos a cargo, de 45 estudiantes, más proyectos pedagógicos que igualmente tenían horas y valoración académica⁵⁵.

Sobre las condiciones laborales y académicas en la misma institución el profesor Enrique Blanco García, expresó su inconformidad respecto a las precarias condiciones contractuales y pedagógicas que experimentó el cuerpo docente durante el año académico de 2009, y que se mantienen todavía⁵⁶. Testimonio de educadores que trabajaron durante un año o más en instituciones de este tipo, permite colegir algunas cosas: desconocimiento o rechazo institucional a la libertad de cátedra, inestabilidad y alta tasa de rotación laboral de los educadores, imposibilidad para el funcionamiento del consejo de profesores, para la deliberación académica y la participación democrática en los organismos de gobierno definidos en el PEI, o para plantear alguna inquietud o propuesta sobre las condiciones de trabajo, sobrecarga laboral, hacinamiento de estudiantes por aula, y desconocimiento de la jornada laboral por parte del empleador.

Las condiciones contractuales laborales que enfrentan los maestros de colegios públicos en concesión o colegios privados que reciben contribuciones de origen oficial o público niegan cualquier posibilidad de ejercicio de la libertad de asociación sindical, en un contexto de evidente vulneración de derechos. Se establecen formas de gestionar y brindar acceso a la educación, sin lograr mayor economía u optimización de los recursos, pero si resolviendo, en el marco de los propósitos que orientan las políticas neoliberales, el problema de la visibilidad y capacidad de acción colectiva de los maestros.

CONCLUSIONES

En materia de política laboral, el Estatuto Docente (Decreto Ley 2277 de 1979), representa un desarrollo en el ámbito de la regulación legal de profesión docente y de las relaciones laborales en la educación pública colombiana. Esta norma tiene una característica especial: es fruto de un arreglo entre la Federación Colombiana de Educadores y el Gobierno Nacional, en

55 ENTREVISTA con John Alexander Aranzazu Portilla, Licenciado en Ciencias Sociales, docente del Colegio Campestre Maximino Poitiers entre febrero y junio de 2010. Bogotá, 22 marzo de 2011.

56 ENTREVISTA con Jorge Enrique Blanco García, Licenciado en Ciencias Sociales, docente del Colegio Campestre Maximino Poitiers entre febrero y noviembre de 2009. Bogotá, 22 marzo de 2011.

un período donde el sindicalismo docente iniciaba a mostrarse como un actor de peso en el escenario laboral colombiano, que comenzaba a incidir en las políticas públicas en favor de los intereses de sus afiliados y en el establecimiento de condiciones que permitieran calidad en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Los Actos Legislativos 01 de 2001, y 04 de 2007, que reformaron la Constitución Política en sus artículos 347, 356 y 357, lograron modificar la base de liquidación del Situado Fiscal para disminuir los aportes de la nación a las entidades territoriales, la Ley 715 de 2001 y los Decretos 1278, 1850 y 3020 de 2002, lo mismo que el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, reconfiguraron el sector educativo en aspectos claves de su ordenamiento institucional y laboral.

El propósito de los gobiernos de estos últimos cuatro lustros, es afianzar las reformas, pero igualmente se evidencia un propósito político relacionado con la presencia de una estructura sindical que afecta el flujo de las transformaciones. Se trata también de cercenar las posibilidades de organización y acción de la FECODE y de los sindicatos filiales. La flexibilización en las relaciones de trabajo ocurridas en la educación pública tiene dos efectos, de una parte contribuye a reducir los costos laborales y las erogaciones del Estado con destino a la financiación de la educación oficial; de otra, aporta en la creación de unos ambientes laborales y unas relaciones contractuales desfavorables a los procesos de sindicalización.

Las políticas de convenios con entidades privadas y de concesión de colegios públicos a particulares, se plantean desde el discurso oficial como respuestas eficaces ante el supuesto déficit de cobertura de la educación pública, pero otros argumentos y necesidades reales han motivado y fundamentado decisiones favorables a estas políticas: reducir el peso fiscal de los costos laborales docentes y el sostenimiento del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, la exigencia que plantean organismos financieros internacionales para incentivar a la educación privada y la necesidad de diezmar la conflictividad en el sector educativo derivada de la acción sindical.

El Decreto Ley 1278 de 2002 o Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente es una norma que regula la carrera docente y el sistema de prestaciones sociales para los educadores vinculados al servicio oficial a partir de su expedición. Varias cosas se destacan en este nuevo régimen laboral docente: fragmenta al cuerpo docente al servicio de la educación pública, establece un esquema flexible de contratación laboral desde el cual resultan complicados los ascensos y el consiguiente mejoramiento salarial, se limita la estabilidad laboral con período de prueba, periódicas de evaluaciones con efectos sancionatorios (destitución

del servicio) y un sistema de pensión de acuerdo a lo establecido por la Ley 100 de 1993.

BIBLIOGRAFÍA

BOUZAS, Alfonso. DE LA GARZA, Enrique. (2004). *Flexibilización laboral y contratación colectiva en México*. México D.F: Editorial Cambio XXI.

CALVA, José Luis. (1993). *El Modelo Neoliberal Mexicano*. México: Fontamara-Fierich Ebert Stiftung.

CUELLAR DE MARTÍNEZ, María Mercedes. (2009). *Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia. Un siglo de Historia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

LÓPEZ, Margarita. (2008). *Sindicalismo y educación pública en Colombia*. Proyecto de investigación «Los Sindicatos Docentes y las reformas educativas en América Latina». Río de Janeiro, Brasil: Programa regional de la Fundación Konrad Adenauer, Políticas Sociales en América Latina (SOPLA).

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

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. *Evaluación de la reforma Laboral (Ley 789 de 2002). Informe Final*. Facultad de Ciencias económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, marzo de 2007.

DOCUMENTOS Y PÁGINAS ELECTRÓNICAS

AHUMADA FARIETA, Juan. *El verdadero significado de la «flexibilización» laboral*. En: Revista Deslinde. Centro de Estudios del trabajo –CEDETRABAJO–. (Consulta: 27 de abril de 2011). Disponible: http://deslinde.org.co/IMG/pdf/El_verdadero_significado_de_la_flexibilizacion_laboral_-Juan_Ahumada_Farietta.pdf .

AÑEZ HERNÁNDEZ, Carmen. *Las estrategias de flexibilización laboral en las empresas de confección de ropa*. En: Revista de Ciencias Sociales, septiembre 2006;12(3), Maracaibo. Disponible: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182006000300009&lng=es&nrm=iso .

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*. Examen del Banco Mundial - 14948. Washington, D.C. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. 1996. (Consulta 21 de marzo de 2009). Disponible: <http://www-wds.worldbank.org>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Gobierno firma histórico acuerdo con FECODE*. Oficina de Prensa. Casa de Nariño. Disponible: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Junio/Paginas/20110604_08.aspx .

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto a consulta radicada bajo el No 11001-03-06-2007-00084-00 (1857). Referencia: Régimen pensional de los docentes estatales. Causación de pensiones y mesada adicional del mes de junio, en vigencia del Acto Legislativo N° 01 de 2005. 22 de noviembre de 2007. M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 789 de 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo* (diciembre 27). Diario Oficial N° 45.046 del 27 de diciembre de 2002.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros* (diciembre 21). Diario Oficial N° 44.654 del 21 de diciembre de 2001.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Acto Legislativo 01 de 2001, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política* (junio 30). Diario Oficial N° 44.506 del 1 de agosto de 2001.

COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES. Concertación de Peticiones presentadas por Fecode. Acta Final, 2 de junio de 2011. Disponible: http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-273092_archivo_pdf.pdf.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 50 de 1990. Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones* (diciembre 28). Diario Oficial N° 39.618, del 1 de enero de 1991.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA *Ley 100 DE 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones* (diciembre 23). Diario Oficial N° 41.148, del 23 de diciembre de 1993.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Decreto Ley 1278 de 2002. *Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente* (junio 19). Diario Oficial N° 44.840 del 20 de junio de 2002.

- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 797 de 2003. *Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales* (enero 29). Diario Oficial N° 45.079 de 29 de enero de 2003.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Decreto 2355 de 2009. (junio 24). *Por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas*. Diario Oficial N° 47.391 de 25 de junio de 2009.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Decreto Reglamentario 535 de 2009 (febrero 24). *Por el cual se reglamenta el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo*. Diario Oficial N° 47.273 del 24 de febrero de 2009.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1294 de 2007. *Por el cual se modifica el artículo 30 de la ley 1176 de 2007* (abril 3). Diario Oficial N° 47.311.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. *Los dilemas de los Nuevos Estudios Laborales en América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana de México. Disponible: <http://docencia.izt.uam.mx/egt/congresos/bolivia.pdf>.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto N° 1369 de 2010, *por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes que se rigen por el Decreto 2277 de 1979 y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo estatal*. 26 de abril de 2010.
- DUARTE, Jesús y VILLA, Leonardo. *Los colegios en concesión de Bogotá, Colombia: una experiencia innovadora de gestión escolar, reformas o mejoramiento continuo*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Educación. Tercera Reunión: Educación Secundaria. Documento de trabajo 4 y 5 de abril de 2002. Disponible: <http://www.cve.org.co/pdf/nuevos2004/colegiosconcesion.pdf>
- ECHAVARRÍA, Juan José. *Flexibilización laboral, crecimiento y empleo en Colombia*. Conferencia, marzo de 2001. (Consulta: 7 de abril de 2011). Disponible: http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/comen_lopez2.pdf.
- ESPINOSA LÓPEZ, Alberto. *Colegios en concesión*. En: Dinero.com; Publicado: 11/13/2009. (Consulta: 23 de abril de 2011). Disponible: http://www.dinero.com/edicion-impresa/columnistas/colegios-concesion_65602.aspx.
- FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES - FECODE. (2010). Pliego de Peticiones presentado al Gobierno Nacional, Bogotá, FECODE.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. (2006). *El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación y USAID.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2003-2006. La Revolución Educativa*. Diario Oficial No. 45.231, viernes 27 de junio de 2003.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

ARROYAVE ARANGO, Raúl. *Los recortes a las transferencias y la financiación de la educación pública*. En: *Educación y Cultura*, N° 70 (febrero de 2006).

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

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES - FECODE. (2006). *Hacia la construcción de un nuevo estatuto docente*, Cuaderno Temático N° 3, Federación Colombiana de Educadores - FECODE, Organización Sindical de los Educadores de Suecia Lärarförbundet, Bogotá.

OCAMPO TRUJILLO, José Fernando. (1995). *El magisterio en paro por salario profesional*. En: *Tribuna Roja*, N° 59. Bogotá, 18 de mayo de 1995.

RAMÍREZ MORENO, Néstor Raúl. (2009). *Derogatoria del Decreto 1278 del 2002 y del artículo 81 de la Ley 812 de 2003*. En: *Informativo*, N° 62, Central Unitaria de Trabajadores - CUT-, Bogotá, Cundinamarca, noviembre.

ZEPEDA MARTÍNEZ, Roberto. *Disminución de la tasa de trabajadores sindicalizados en México durante el periodo neoliberal*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, diciembre de 2009;LI(207). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

