

Análisis coyuntura legislativa

Diana Paola Barrera Monroy

Economista

Carlos Fernando Rincón Junco

Abogado

Proyecto de ley 059/18 Senado, 052/18 Cámara “Presupuesto General de la Nación 2019”

ARTÍCULO 111. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$492 mil millones para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación. El saldo de \$ 700 mil millones se destinara al financiamiento del aseguramiento del régimen subsidiado en salud.

El 20 de octubre se presentó una proposición aditiva en proyecto de presupuesto solicitando \$1.142 billones, para, entre otros, garantizar recursos que generaba el proyecto.

Proyecto de Ley 057 de 2018 Cámara

“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, de conformidad con los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones”

Radicado: 30 de julio
Autoría: Min Hacienda
Min Educación
Min Vivienda
Min Salud
Comisión de reparto: Tercera

Estado: **ARCHIVADO, POR RETIRO DE LOS AUTORES SEGÚN OFICIO
RADICADO EL 17 DE OCTUBRE.**

Escenarios del extinto proyecto de ley 057 de 2018 Cámara

Conformación y distribuciones sectoriales del SGP

Realizaba una redistribución de recursos de la siguiente manera:

- FONPET: Pasa de 2.9% a 1% del SGP
- EDUCACIÓN: 56.16% (participación real luego de deducción del 4% de asignaciones especiales) a 57.58%
- ASIGNACIÓN ESPECIAL RESGUARDOS INDÍGENAS: 0.52% a 1%

Conformación y distribuciones sectoriales del SGP

SECTOR		SGP LEY 715 DE 2001		PL 057 DE 2018 CÁMARA	VARIACIÓN
		PARTICIPACIÓN LEY 715/01	PARTICIPACIÓN REAL (DEDUCCIÓN 4%)	PARTICIPACIÓN	
PARTICIPACIONES 96%	EDUCACIÓN	58,5%	56,16%	57,58%	1,42%
	SALUD	24,5%	23,52%	23,52%	0,00%
	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	5,4%	5,18%	5,18%	0,00%
	PROPÓSITO GENERAL	11,6%	11,14%	11,14%	0,00%
ASIGNACIONES ESPECIALES 4%	RESGUARDOS INDÍGENAS	0,52%	0,52%	1%	0,48%
	MUNICIPIOS RIBEREÑOS MAGDALENA	0,08%	0,08%	0,08%	0,00%
	PAE	0,5%	0,5%	0,5%	0,00%
	FONPET	2,9%	2,9%	1,0%	-1,9%

Conformación y distribuciones sectoriales del SGP Vigencia 2019, 715 Vs PI 057

SECTOR		APROPIACIÓN PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2019		
		LEY 715 DE 2001	PL 057 DE 2018 C	VARIACIÓN
PARTICIPACIONES 96%	EDUCACIÓN	\$ 23.194.080.000.000	\$ 23.780.540.000.000	\$ 586.460.000.000
	SALUD	\$ 9.713.760.000.000	\$ 9.713.760.000.000	\$ -
	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	\$ 2.140.992.000.000	\$ 2.139.340.000.000	-\$ 1.652.000.000
	PROPÓSITO GENERAL	\$ 4.599.168.000.000	\$ 4.600.820.000.000	\$ 1.652.000.000
ASIGNACIONES ESPECIALES 4%	RESGUARDOS INDÍGENAS	\$ 214.760.000.000	\$ 413.000.000.000	\$ 198.240.000.000
	MUNICIPIOS RIBEREÑOS MAGDALENA	\$ 33.040.000.000	\$ 33.040.000.000	\$ -
	PAE	\$ 206.500.000.000	\$ 206.500.000.000	\$ -
	FONPET	\$ 1.197.700.000.000	\$ 413.000.000.000	-\$ 784.700.000.000
TOTAL SGP		\$ 41.300.000.000.000	\$ 41.300.000.000.000	

El proyecto violaba los acuerdos pactados entre la federación y el Gobierno

- FECODE acordó con el Ministerio una Reforma Estructural que incrementara progresivamente los recursos para educación en un horizonte de diez años.

Sin embargo, el proyecto, no era otra cosa que una redistribución de los porcentajes de los componentes de participaciones.

- El 057 fue un proyecto inconsulto, desconociendo la comisión de alto nivel creada en el punto 1 de los acuerdos.
- Eliminaba el preescolar de tres grados (transición, prejardín y jardín); obligaba a las entidades territoriales asumir su financiación y a través de la política de Cero a Siempre fomentaba la privatización de la educación en estos niveles.
- Sistemáticamente los acuerdos, reconocen la necesidad de una reforma constitucional.

Reforma estructural al SGP vs Reforma Constitucional

	PL 057 DE 2018 CÁMARA	REFORMA CONSTITUCIONAL		
INCREMENTO DE LOS RECURSOS DEL SGP	Promedio de la Variación Porcentual de los ICN de los últimos 4 años.	35% de los ICN	Variación Absoluta	Variación Porcentual
INCREMENTO %	12%	37.9%		
MONTO TOTAL SGP	\$ 41.300.000.000.000	\$ 50.671.250.000.000	\$ 9.371.250.000.000	22,69
EDUCACIÓN	\$ 23.780.540.000.000	\$ 28.456.974.000.000	\$ 4.676.434.000.000	19,66
SALUD	\$ 9.713.760.000.000	\$ 11.917.878.000.000	\$ 2.204.118.000.000	22,69
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	\$ 2.139.340.000.000	\$ 2.624.770.750.000	\$ 485.430.750.000	22,69
PROPÓSITO GENERAL	\$ 4.600.820.000.000	\$ 5.644.777.250.000	\$ 1.043.957.250.000	22,69
RESGUARDOS INDÍGENAS	\$ 413.000.000.000	\$ 263.490.500.000	-\$ 149.509.500.000	-36,20
MUNICIPIOS RIBEREÑOS MAGDALENA	\$ 33.040.000.000	\$ 40.537.000.000	\$ 7.497.000.000	22,69
PAE	\$ 206.500.000.000	\$ 253.356.250.000	\$ 46.856.250.000	22,69
FONPET	\$ 413.000.000.000	\$ 1.469.466.250.000	\$ 1.056.466.250.000	255,80

Solución financiera: Reforma Constitucional

- En promedio todos los sectores financiados con las transferencias del Sistema General de Participaciones, ven aumentos reales en sus presupuestos del 41%.
- La reforma garantiza recursos adicionales para la educación, que permitirán gradualmente solucionar la brecha de la canasta educativa.
- Frente a los resguardos indígenas, se aclara que, al comparar la actual distribución de los recursos con los asignaría la reforma constitucional, se aumentan los recursos en \$48 mm.
- Se propone una modificación de la distribución de los recursos que se dirija al PAE y a los resguardos indígenas en menos del 1%, proveniente de los excedentes del FONPET.

Justificación del proyecto

- Según las cifras del Ministerio de Hacienda, existen 10.156 docentes excedentes en 60 entidades territoriales certificadas, mientras 4.705 faltan en 32 entidades territoriales certificadas.
- En 60 entidades territoriales con excedentes de planta tercerizan el servicio al no distribuir la planta al interior de su jurisdicción. En 32 entidades territoriales certificadas se terceriza por no tener planta disponibles. Lo que para el sistema significa un sobre costo de 479 mil millones de pesos.
- El 79.5% de las entidades territoriales que pidieron complemento para el pago de nómina terminaron el año con superávit, generando un sobre costo al sistema de 500 mil millones de pesos.

Objetivos que trazaba el proyecto

- Vía eficiencia de costos en la planta de personal se pretendía ahorrar con este proyecto de ley 760 mil millones de pesos.
- Cambio estructural en materia educativa.

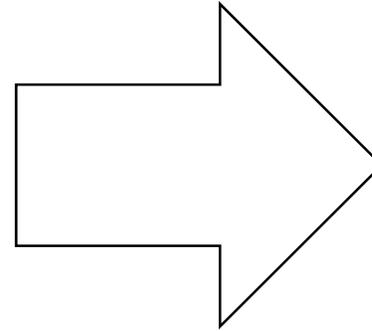
Inestabilidad laboral

- El MEN pretendía hacer supresión de cargos sin tener en cuenta las condiciones de las entidades territoriales o estudios de sus secretarías de educación, atendiendo a su viabilización.
- Permitía al MEN la reasignación de recursos en cada Entidad Territorial, dejando a la deriva la nueva contratación de personal que no pudiera ser cubierta por el Sistema General de Participaciones.
- Menoscababa derechos modificando el procedimiento de traslados:
 - Le permitía al MEN ajustar la planta de personal a través de esta figura.
 - Desconocía jurisprudencia, el traslado tiene una intrínseca relación con otros derechos fundamentales.
- Creaba una nueva clase de traslado: “traslado voluntario por necesidad del servicio”
- El pago de la planta de personal se haría con base en el valor real de la nómina eliminando la figura de complemento.

Imponía restricciones financieras a la contratación y nominación

Para el proceso de contratación se debían agotar 3 pasos:

1. Validación de estudio de insuficiencia por parte del MEN.
2. Ajuste en la planta de personal
3. Llevar a cabo las acciones de traslados



De no llevar a cabo este procedimiento, no sería reconocido el valor de la contratación con cargo al SGP y podrían iniciarse acciones civiles, fiscales y disciplinarias.

Carrera Docente

- Congelaba la carrera docente, la sujetaba a la disponibilidad de recursos del SGP, desconociendo la jurisprudencia constitucional que lo prohíbe. Sentencia C – 425 de 2005.
- Eliminaba la posibilidad de destinar recursos para la capacitación o cursos docentes, imponía que no se podrían financiar pruebas para ascensos en el escalafón;
- Impedía modificar los niveles salariales y solo se giraría el valor referente a los gastos de dos mil dieciocho más las proyecciones, incrementos y viabilización del MEN.

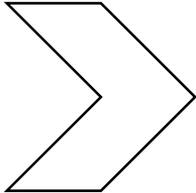
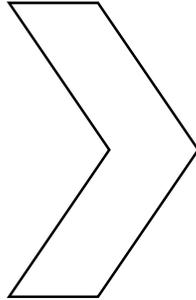
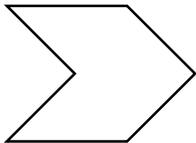
Eliminaba el concepto de canasta educativa

- Eliminaba la asignación de recursos por alumno, según tipologías educativas: por nivel educativo y zona geográfica, así como los componentes diferenciales (calidad, dotación, mantenimiento y adecuación de infraestructura. Pretendía una asignación por entidad territorial, sujeta a disponibilidad de recursos del SGP.
- Eliminaba un piso en la asignación (tipologías), que de entrada es escaso para la garantía del derecho fundamental a la educación, dejando por fuera el concepto de calidad de la educación y sus componentes, además, desconocía la educación como derecho y fortalecía su concepción de un mero servicio.

Centralizaba la educación en el MEN

El MEN podría realizar las siguientes funciones respecto de los municipios no certificados:

Competencias de los departamentos frente a los municipios no certificados	Eliminaba la facultad de administrar municipalmente la prestación del servicio educativo. Se haría sujeta a la viabilización del MEN. (Ver numerales 6.2.3, 6.2.11 art 5 y 7.3, 7.4 art 6)
Competencias de los Distritos y municipios certificados	

- Organizar
 - Ejecutar
 - Vigilar
 - Evaluar
- 
- Servicio Educativo
- Nombrar
 - Remover
 - Trasladar
 - Estimular
 - Dar licencias
 - Permisos
- 
- Directivos docentes y personal administrativo
- Orientar
 - Asesorar
 - Dirigir
- 
- Educación en el municipio

Obligaba a las entidades territoriales hacer asignaciones presupuestales para la prestación del derecho a la educación, responsabilizándolas de: calidad, acceso y permanencia.

Las entidades debían incluir la prestación del servicio en su Marco Fiscal de Mediano Plazo y Planes de Inversión.

Debían financiar:

- Transporte escolar
- Alimentación escolar
- Educación inicial
- Infraestructura educativa
- Dotación.

Modificaba los sistemas de información

1. Los reportes se debían hacer mensuales (hoy anuales).
2. Se debía reportar nómina y población efectivamente atendida (hoy solo nómina)
3. Se llevarían a cabo auditorias en campo según la consistencia y completitud de la información reportada.
4. Los reportes y auditorias servirían para realizar ajustes en la distribución de los recursos SGP- Educación.
5. No consideraba:
 - Aumento de recursos con cargo al SGP para los sistemas de información.
 - Periodo de transición para que las Entidades Territoriales adaptaran por medio de capacitación sobre el reporte de información y contaran con el suficiente acceso.

La educación como servicio público esencial

Transformaba el derecho a la educación en servicio público esencial. La educación tanto en la Constitución (art 44 y 67) como en la reiterada jurisprudencia de la corte constitucional debe ser vista como un derecho fundamental y como un servicio público con **función social**; al concebirse como un servicio público esencial, se equipara, con un modelo de producción y mercantilización, además de la instrumentalización del ser humano. Por otra parte, definir el derecho a la educación como un servicio público esencial, desconoce la doctrina de la O.I.T. la cual concibe a la educación como un servicio NO esencial porque la suspensión de su prestación no pone en riesgo la vida, seguridad ni salud de los educandos y población en general.

Eficiencia de los recursos

PROBABLE ESCENARIO

- RECURSO HUMANO
- RECURSO FISICO
- COMPONENTE ALUMNO
- ADMINISTRACION CENTRAL

Aumentaba el número de niños por curso. En concordancia con el Conpes 3831/15 y el decreto 501 de 2016.

Las entidades deberían definir un porcentaje obligatorio de recursos propios para calidad.

Las entidades deberían crear estampillas territoriales para financiar el sector.

Vendrían nuevamente los cobros por matrícula.

Rebajar costos: plan de retiro anticipado a docentes de alta edad; rebajar la edad de retiro forzoso; pensionar docentes enfermos.

APP's en la prestación del servicio

Incidencia de FECODE para el retiro de los proyectos de ley 057 de 2018 Cámara y 014 de 2018 Senado

- Se realizó análisis del impacto del proyecto de ley y sus alcances para la educación y el Magisterio Colombiano.
- Se realizó socialización del análisis con el Ejecutivo y la Junta Nacional.
- Se realizó la construcción de conceptos para las ramas ejecutiva y legislativa.
- Se realizó cabildeo, superando la débil interlocución entre FECODE y los parlamentarios, principalmente los de Gobierno.

Incidencia de FECODE para el retiro de los proyectos de ley 057 de 2018 Cámara y 014 de 2018 Senado

- El 12 de septiembre se radicó solicitud al proyecto de ley 014.
- El 13 de septiembre se radicó solicitud de retiro y/o ponencia negativa al proyecto 057 en:
 - Comisión Tercera de la Cámara de Representantes
 - Comisión Tercera del Senado de la República
 - Ponentes del proyecto en la comisión tercera de la cámara.
- El 19 de septiembre se realizó desayuno de trabajo con la bancada de oposición sobre análisis de los proyectos.
- El 20 de septiembre se radicó solicitud de retiro del proyecto 057 al Señor Presidente de la República.
- El 20 de septiembre se presentó una proposición aditiva en proyecto de presupuesto solicitando \$1.142 billones, para, entre otros, garantizar recursos que generaba el proyecto 057.

Incidencia de FECODE para el retiro del proyecto de ley 057 de 2018 Cámara

- El 03 de octubre se participó en la socialización del proyecto 057 por parte del Gobierno, se invitó a los parlamentarios a solicitar foros y audiencias regionales antes de que se presentará ponencia para primer debate, solicitud que fue acogida por varios representantes.
- El 16 de octubre con ocasión de la reunión entre Ministerio de Hacienda y la oposición se ratificó la proposición aditiva al proyecto de presupuesto.
- Entre el 3 de septiembre hasta la fecha, se ha realizado cabildeo con más de 20 parlamentarios tanto de la comisión tercera de cámara, como con senadores y parlamentarios de otras comisiones, sobre la incidencia e insistencia en la solicitud de retiro del proyecto de ley.

Cada uno de los soportes, reposan en la presidencia y secretaria de la Federación.

Proyecto de Ley Estatutaria 14 de 2018 Senado

“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la educación, y se dictan otras disposiciones”

RETIRADO POR EL AUTOR, SENADOR JOHN MILTÓN RODRÍGUEZ EL 2 DE OCTUBRE

Comisión	Estado	Nº Senado	Título
PRIMERA	ARCHIVADO de conformidad con el artículo 155 de la ley 5a de 1992, - retiro autor . segun oficio 02 de octubre de 2018	F Radicado: 20 Julio 2018 Nº Senado: 014/18 Nº Camara: Autor: HS: HS JOHN MILTON RODRIGUEZ, EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO, EDGAR ENRIQUE PALACIOS,HR CARLOS ACOSTA LOZANO	POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

