

VUELVE Y JUEGA: LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN REGIDA POR LAS REGLAS DEL MERCADO

MSc. John Avila B.
Dir. CEID FECODE

RESUMEN

La reflexión sobre la financiación de la educación es mucho más que un asunto técnico, es un asunto político, y también, pedagógico. Las recomendaciones que recientemente ha hecho la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) sobre la financiación de la educación en Colombia, aparentemente tienen un punto de partida técnico, centrado en la economía, que se limita a considerar dos aspectos: los recursos y la manera de utilizarlos (OCDE, 2016:48). En el primero, se contemplan el monto de los recursos, la capacidad que tiene dicho monto para resolver las necesidades del gasto en educación y las fuentes de financiación o las bases del recaudo para conseguir esos dineros. En el segundo, se formulan múltiples maneras de hacer uso eficiente de los recursos y enfocarlos en algunas prioridades que son definidas desde propósitos e intereses particulares que responden a la visión que la OCDE tiene sobre la educación.

PALABRAS CLAVE

Sistema General de Participaciones, transferencias, financiamiento de la educación, política educativa

TRANSFERENCIAS Y RECOMENDACIONES DE LA OCDE EN UN SOLO ESCENARIO

Aunque a los economistas les pueda parecer que la reflexión pedagógica sobre asuntos técnicos, como la financiación de la educación, es un terreno en el que pedagogos actúan como usurpadores y advenedizos, es posible considerar una reflexión de carácter pedagógico, desde la cual, sin adentrarse en las variables propias de lo técnico y respetando sus límites y especificidades, se desarrolla una perspectiva de pensamiento que deja al descubierto cómo esos aspectos técnicos tienen hondas repercusiones en la creación de las condiciones de posibilidad para la existencia de un modelo educativo, y por supuesto, de sus características políticas y pedagógicas.

Esta reflexión pedagógica es una lectura, un abordaje interpretativo hecho a partir de interrogar las posibles implicaciones de un discurso que se ampara en el ropaje frío y rígido de lo técnico, para encubrir sus prescripciones y su forma de elaborar un dictamen absoluto sobre el quehacer de lo educativo, su gestión, el currículo y los docentes.

Para hacer esta reflexión se relacionan dos hechos recientes de la política educativa colombiana: la casi inminente necesidad de adelantar una reforma al régimen de transferencias territoriales y la publicación del informe “*La educación en Colombia. Revisión de políticas nacionales de educación*” elaborado por la OCDE (2016), que en uno de sus capítulos contiene un apartado dedicado a la financiación de la educación.

Esos dos hechos, ocultos bajo esa apariencia técnica, revelan cómo la financiación de la educación tiene implicaciones en lo político y lo pedagógico a través de su incidencia en la configuración de un modelo educativo específico, claramente definido dentro de

los estrechos marcos de la ideología neoliberal que somete el devenir económico de la educación y el devenir educativo de la financiación de la educación a una sola lógica: la del mercado.

La casi inminente finalización de la reforma a las transferencias es un hecho que no está contemplado por el gobierno. La reforma a las transferencias fue una acción gubernamental desarrollada en 2001 mediante un Acto Legislativo que reformó la constitución y modificó las reglas para calcular la fórmula que define la fuente de financiación de los recursos para educación y la manera como se condiciona el ritmo de su crecimiento a lo largo de un período de tiempo. Como consecuencia, creó el Sistema General de Participaciones (SGP) y la mecánica para su funcionamiento, estableciendo como serán las transferencias de recursos de la nación a los entes territoriales, cuál debe ser la base para el cálculo de dichos recursos, cómo se asignan y cuál va a ser su funcionamiento en la financiación de los sectores de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y propósito general.

Posiblemente, el gobierno de turno aspira a que la fórmula actual se mantenga vigente de manera indefinida y así evitar la discusión sobre la elaboración de una nueva fórmula, o el retorno a la anterior que se denominaba “situado fiscal” y que había sido instituida por la Constitución Política de 1991. El Acto Legislativo 04 de 2007 prolongaba hasta 2016 la transitoriedad de la reforma a las transferencias aprobada en 2001, que inicialmente debía terminar en 2011. Bajo alguna astucia todavía no descifrada, el gobierno se ha amparado de un sutil mecanismo tecnocrático y ha proyectado mantener el régimen de transferencias y la estructura del Sistema General de Participaciones hasta el 2019. Así lo corrobora un documento del Departamento Nacional de Planeación que hace “*recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)*” para los años 2017, 2018 y 2019 (DPN, 2016).

Corresponde a juristas y economistas adentrarse en los detalles de esa estrategia, develar el mecanismo que prolonga la estructura del régimen de transferencias por tres años más y hacer la denuncia de la ardid utilizada. Este artículo tiene sus límites. El campo de la pedagogía no posee el conocimiento suficiente de las intrincadas maniobras discursivas que operan en los regímenes de textos elaborados por el poder, las autoridades constitucionales y las formas de verdad que ponen en juego. Sin embargo, frente a los hechos que concurren en la elaboración de textos sobre la financiación de la educación, le corresponde a la reflexión pedagógica, así esta sea de carácter tentativo, aventurar una interpretación del significado político de los textos en vigencia, y eso es lo que hace este artículo.

Por supuesto que el régimen de transferencias para educación y el informe de la OCDE no son el todo de la política educativa, o el todo de la financiación de la educación, pero como partes importantes de ese todo construyen una serie de enunciados que dan forma a secciones del texto y el discurso de la política educativa. Son fragmentos de un todo, que a pesar de su papel limitado, cumplen la función de dinamizar esos textos y configuran parte del escenario, de las reglas y de las condiciones, de lo que puede ocurrir en el terreno de la política educativa antes de que sea puesta en marcha; son textos cuyos enunciados definen marcos para la acción, así dichos marcos no se materialicen por completo en las complejas dinámicas de la implementación, a causa de las tensiones que surgen por la interacción entre los discursos oficiales de la política con los sujetos y los contextos.

LA LEY DEL MERCADO

Asumiendo el riesgo de simplificar demasiado el papel cumplido por el régimen de transferencias en década y media de su vigencia (2001-2016), los actos legislativos y su reglamentación mediante la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007, constituyen un texto que pretende ser regulatorio entre el Estado, las finanzas y el sector educativo; que ha sido organizado a partir de su capacidad para formular el acomodo de la financiación de la educación con base en tres reglas elementales del mercado: la implementación de políticas de ajuste fiscal, la asignación del presupuesto sometido las fluctuaciones de la demanda y la búsqueda por lograr que se generen dinámicas para que aumenten las responsabilidades locales en la financiación del gasto público.

Por su parte, el informe de la OCDE señala recomendaciones sobre el presupuesto, su crecimiento, fuentes de financiación y maneras de gastarlo para hacerlo más eficiente. Pero curiosamente, estas recomendaciones terminan enfatizando esas tres reglas de mercado que ya están en marcha con la gestión de las normas creadas por el régimen de transferencias territoriales. Conservando esas reglas, la OCDE elabora un discurso oficial que busca proyectarlas e interiorizarlas en diferentes campos del sistema educativo con el propósito explícito de lograr que las orientaciones sobre financiación puedan ser la base para la reacomodación o reestructuración de las lógicas que gobiernan diferentes componentes del sistema educativo como la gestión, el currículo y los profesores.

En ambos casos, transferencias y recomendaciones de la OCDE generan unas reglas y condiciones que tienen efectos en la reestructuración del sistema educativo a través de la gestión de estrategias de acomodamiento y adecuación de las instituciones educativas, el currículo, la evaluación, y la profesión docente; configurando un modelo educativo que se ajusta en su funcionamiento, a esas reglas de mercado. Se trata de una tecnología política de gestión que fabrica un modo de financiación de la educación, y a partir de él, configura las condiciones particulares para configurar elementos ese modelo educativo.

Ajuste fiscal, asignación de recursos con arreglo a la demanda y la desconcentración de la responsabilidad del gasto en los gobiernos locales, son parte del extenso ideario neoliberal que se propone transformar al Estado y a los diferentes sectores de la gestión pública, para adecuarlos en la perspectiva de lograr que funcionen en favor del mercado. El contexto general de la propuesta de la OCDE y de los motivos por mantener la estructura actual del SGP, son piezas de ese mecanismo neoliberal que acondiciona al Estado para que funcione en las dinámicas del capitalismo globalizado. El mercado, como dios único de los dogmas neoliberales se ha esforzado por debilitar el Estado, por disolver su unidad y hacer borrosos sus límites, buscando que no existan fronteras claras que diferencien lo del mercado.

Las políticas de ajuste fiscal agenciadas desde la década de 1980, y dictadas por el Consenso de Washington, buscaban lograr ese Estado mínimo que cedía completamente su espacio para que el mercado entrara y sustituyera su papel. Por eso, las políticas de ajuste fiscal son complementarias de los planes de privatización de los diferentes sectores de lo público, que en el largo plazo, persistirían en esos planes de reducción del gasto público, y buscarían su prolongación y continuidad mediante el despliegue de políticas complementarias, enfocadas a modificar la organización interna del Estado, y lograr, que el Estado minimizado funcionara o se colocara al servicio del mercado.

El neoliberalismo logró su cometido. Aunque muchas de sus políticas fracasan, porque anuncian servicios de calidad que nunca lo son, su proyecto original de colocar al Estado al servicio de los negocios, se ha cumplido. Aunque en el pasado algunos ideólogos del neoliberalismo pregonaban que el Estado tal vez desaparecería, hoy, el Estado es el vértice sobre el cual el mercado se apoya para consolidar su existencia. Es el Estado el principal cliente de los mercados, aunque sean éstos quienes remplazan su

función y cumplen el papel que este debería cumplir en la organización de la sociedad y la atención a la población. Es el Estado el principal comprador de los mercados de bienes y servicios que la esfera neoliberal ha diseminado por el mundo.

Este rol del Estado subordinado a las demandas del mercado es una, de las muchas facetas del neoliberalismo, que en su desenvolvimiento termina asfixiando a la población; pues es esta última, quien termina financiando la sostenibilidad del mercado a través del crecimiento de las cargas tributarias.

LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE DE MANTENER LA MISMA ESTRUCTURA

Esa relación de un Estado al servicio del mercado es el contexto que ayuda a comprender el papel que ha jugado la reforma a las transferencias y la posterior elaboración de políticas complementarias. La reforma a las transferencias profundizó las políticas de ajuste fiscal, las recomendaciones de la OCDE década y media después, insisten en que se mantengan inalterables y formula las estrategias complementarias para insistir en una financiación de la educación sincronizada con las reglas del mercado.

La reforma a las transferencias trajo como consecuencia una serie de medidas que refinaron los mecanismos de reducción del gasto público a través de la adaptación de medidas de racionalidad económica que ajustaron el funcionamiento del sistema educativo y de las instituciones a esas lógicas. La acción de gobernanza supranacional de la OCDE mantiene esa misma dinámica.

Cuando la OCDE plantea como fórmula general que el país debe *“Garantizar una financiación adecuada y efectiva para la educación”* (OCDE, 2016:48), pone en relación la financiación con las modificaciones internas que el sistema educativo debe incorporar para ajustarse a esas condiciones de financiación. El término “adecuada” se refiere a la disposición de recursos, y la palabra “efectiva”, a la generación de reglas para que los componentes internos del sistema educativo se ajusten a la financiación. Por eso, la financiación adecuada se expresa en la fórmula que dice: *“Movilizar los fondos adecuados para la educación”* (:48) y que se refiere a mantener a los recursos para la financiación, su monto, asignación y fuentes de recaudo. Y luego, la fórmula *“Proporcionar financiación más efectiva para apoyar la equidad y calidad”* (:54), es la creación de unas determinadas reglas para condicionar la financiación, a la dinámica a que las instituciones educativas hagan modificaciones que las obliguen a replantear las dinámicas alrededor de los aprendizajes y la entrega de cuentas sobre éstos.

La OCDE reconoce la creciente necesidad de aumentar los recursos económicos para financiar la educación colombiana, pero sin afectar la política de ajuste fiscal. Al respecto señala que *“Se necesitarán medidas adicionales para ampliar la base de financiación para la educación”* (:51). Sin embargo, no hace ningún planteamiento para suspender la política de ajuste fiscal, por el contrario, enfatiza que se debe mantener el SGP y sus reglas de reducción del gasto público en educación; y lo justifica reiterando la retórica quejumbrosa del gobierno, según la cual, la caída de los precios en hidrocarburos y materias primas están afectando el rendimiento de las finanzas públicas. Por eso la OCDE, como si le diera palmaditas en la espalda al gobierno, sostiene que *“Colombia afronta múltiples necesidades de financiación en un momento de desaceleración del crecimiento económico”* (:48).

En términos de indicadores estándar, la OCDE señala que Colombia está muy cerca de una meta deseable: *“Entre 2000 y 2013, el gasto del gobierno en educación aumentó del 3,5% del PIB al 4,9% (UNESCO-UIS, 2015). Esto ubica a Colombia en un punto*

medio de la referencia internacional, entre 4% y 6%, de gasto público en educación en las economías en desarrollo y emergentes, por encima de Chile (4,5%), pero por debajo de Costa Rica (6,8%), Brasil (6,3%), y México (5,1%) (UNESCO-UIS, 2015). En los países de la OCDE, el gasto público promedio en educación fue del 5% en 2011 (OCDE, 2014a)” (:49). Aunque no sabemos con precisión de cuantos billones es el punto faltante para llegar a la media de la OCDE, lo que evidencia esta estructura del discurso de la OCDE es su interés por avalar la política existente, y plantear supuestas salidas complementarias, que solo insisten en extender otras recetas inspiradas en la lógica del mercado.

Políticamente, la acción de la OCDE avala la continuidad del SGP con las reglas y asignaciones actuales. Según esta entidad, el presupuesto para educación está en crecimiento, por eso afirman que “El presupuesto nacional para educación aumentó de COP 27,3 billones (aproximadamente USD 9.800 millones) en 2014 a un estimado de COP 28.9 billones (aproximadamente USD 10.400 millones) en 2015, superando el gasto en defensa (COP 28.2 billones o USD 10.100 millones). La reserva de fondos para la educación en el presupuesto actual es una medida bien recibida.” (:51). Por una parte, con esta aseveración están asegurando que el SGP está en el curso correcto, reiterando, el SGP “es una medida bien recibida”; por otra parte, no mencionan que de no haber existido la reforma a las transferencias, existe una enorme posibilidad de que la disponibilidad de recursos para educación fuera superior a los COP 28.9 billones (Estrada, 2002; García; 2011).

En el planteamiento de la OCDE, la necesidad de nuevos recursos no afecta la estructura actual del régimen de ajuste fiscal. Por eso insiste en “Continuar con la expansión de la base de recursos públicos para la educación, así como emplear fondos adicionales y mejorar la efectividad del uso de los recursos, será importante si Colombia desea alcanzar sus ambiciosas metas educativas” (:48). La disyuntiva entre la necesidad de mayores recursos sin afectar la base actual de los existentes para la educación no tiene cabida dentro del esquema trazado por la OCDE. Para la OCDE no existe esta evidente disyuntiva; por el contrario, ocultarla es la mejor forma de posicionar la incorporación de otras reglas de mercado en la búsqueda de obtener más recursos para el financiamiento del sistema educativo.

La realidad de muchas instituciones educativas contradice ese esforzado interés por avalar la estructura financiera del recorte del gasto público. La OCDE afirma que “Se estima que solo la construcción de nuevas aulas de clase, de acuerdo con la iniciativa de la jornada única, requerirá COP 4.500 millones (cerca de USD 1,5 millones) antes del 2018” (:51). Eso, pensando en las mismas metas del gobierno. Si intentamos otra perspectiva, la mirada cambia totalmente. A raíz de los intentos por implementar el programa de jornada única, se han hecho visibles la precariedad y el abandono físico en que se encuentran muchas instituciones educativas. En esas condiciones, lamentablemente no se cuentan con datos seguros para calcular tantos años de abandono en infraestructura y demás condiciones materiales para garantizar espacios propicios para la formación en las instituciones educativas.

La comparación que hace la OCDE entre gasto público y gasto privado, también evidencia la absoluta necesidad de buscar otras maneras para lograr un considerable crecimiento del presupuesto para la educación. En palabras de la OCDE, “El aumento repentino del gasto privado sugiere que los fondos públicos no han podido mantener el ritmo de la creciente demanda de educación en Colombia” (:49). Dos hechos acrecientan esta dramática afirmación. Uno, que el gasto privado es sufragado directamente por los padres de familia; y por lo tanto, solo atiende a una pequeña parte de la población, la que tiene la capacidad de pagar. Y dos, que el crecimiento del gasto

privado se ha dado porque los costos educativos también crecen de manera muy rápida y las familias tienen que invertir mucho más cada año; esto también “*sugiere*” como dice la OCDE, que las necesidades de la canasta educativa tienen un crecimiento en sus costos mucho más rápido de lo que crecen los recursos. En este aspecto, no hacen falta palabras para tratar de explicar cómo la inequidad, la injusticia y las brechas sociales se ahondan dramáticamente.

TAREA IMPOSIBLE: INNOVACIÓN EN EL FINANCIAMIENTO

Y entonces, ¿qué plantea la OCDE para conseguir más recursos si no se debe modificar la estructura y la base actual de financiamiento? Las salidas de mercado no pueden ser más desalentadoras. Las llamadas “políticas complementarias” (:55) son una serie de estrategias donde el Estado abandona su responsabilidad en el financiamiento y la deja al azar del mercado y la profundización de la privatización. Esas políticas, en resumidas cuentas están enfocadas a:

- “*Aumentar los ingresos tributarios nacionales*” (:51). ¡Más impuestos!
- Lograr que los gobiernos locales se responsabilicen del gasto, “*estimular una mayor inversión local en el sector será esencial para consolidar el proceso de descentralización... Los recursos locales son una de las fuentes importantes de financiación para la educación que menos ha sido explotada en Colombia*” (:51).
- “*Contar con alianzas público-privadas más desarrolladas*” (:51).
- “*Usar más los modelos innovadores de financiación también puede ayudar a incrementar la base y el nivel de fondos disponibles*” (:51)

Como se ve, en los planes de la OCDE, no está incrementar la responsabilidad del Estado en la financiación de la educación. Esta responsabilidad es delegada a la población, y por supuesto, a las mediaciones que hace el mercado en la educación; por eso, además de los impuestos, se la traslada a los gobiernos locales, al sector privado y a... ¿modelos innovadores?...

Según la OCDE, “*Las alianzas público-privadas más desarrolladas ofrecen otro canal para incrementar la inversión en educación*” (:52). En definitiva, la apuesta de la OCDE es por el capitalismo cleptocrático, ese capitalismo que se involucra con lo público, pero que está en la afanosa búsqueda de lucro... de convertir en factor de ganancia particular los dineros públicos, que llegan a sus fauces a través de las famosas alianzas.

En cuanto a la idea de descargar las responsabilidades financieras en los gobiernos locales, la OCDE, aunque identifica las dificultades financieras de los gobiernos locales, no tiene en cuenta la viabilidad de la propuesta. La OCDE destaca como ejemplos a cinco Entidades Territoriales Certificadas (ETC). “*Los departamentos y municipios con economías locales sólidas y compromiso político con la educación, como Antioquia, Barranquilla, Bogotá, Cali, Manizales y Medellín, han tenido éxito en la asignación de fondos locales considerables para la educación. Sin embargo, la evidencia sugiere que la mayoría de las ETC no tienen ni la capacidad fiscal ni la voluntad política para invertir en educación. Para estimular una mayor inversión local se requerirá la combinación adecuada de incentivos y desarrollo de capacidades*” (:52).

El problema central es que sólo estas cinco ETC son los municipios, que por sus dinámicas económicas, han logrado la posibilidad de incidir en la financiación de la educación. No es un problema de capacidad fiscal o de voluntad política, como lo

plantea la OCDE, es un problema de orden económico, es un problema que tiene sus raíces en la escala de la economía local y su capacidad para enfrentar las agobiantes crisis de la pobreza en las regiones. Los municipios no tienen la capacidad de generar más impuestos porque las economías domésticas no les ofrecen a sus pobladores ser los grandes tributarios que el Estado supranacional de la OCDE desea.

Y dentro de estas políticas complementarias vale preguntar... ¿qué son los modelos innovadores de financiación que pueden ayudar a incrementar la base y el nivel de los fondos?.. Pues la respuesta no es tan compleja y mucho menos creativa. Se trata, nuevamente de más impuestos, y adicionalmente, la improbable providencia de ganancias circunstanciales o “*beneficios inesperados*”: “*Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)*”, “*regalías petroleras y mineras*”, “*Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa*” (:54). En fin, es la pesca milagrosa de recursos financieros en las circunstancias imprevistas del mercado, y ¡qué paradoja!, para la gestión inesperada de un gasto público con necesidades siempre esperadas.

DEBATE Y DERROTERO A EXPLORAR

Las políticas de ajuste fiscal, de reducción constante del gasto público, sus fórmulas de mercado, la extensión aditiva de más formulas complementarias, y la inclinación de todas ellas por favorecer la privatización, además de insuficientes, e inadecuadas, son el indicador más potente de la imperiosa necesidad de un debate social y público por la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico.

La lucha y conquista de más recursos para la educación, requiere del esfuerzo colectivo, de la movilización social, que además de definir y reivindicar esos sectores en la perspectiva de derechos fundamentales, también impugnen esas lógicas de mercado que erosionan lo público y reconfiguren el rol del Estado en la búsqueda de la garantía de lo público como lo profundamente democrático. Es un debate y un camino abierto a múltiples opciones todavía sin explorar, a sus dimensiones sociales, políticas y pedagógicas, pero inaplazables en el contexto actual de la política educativa; y mucho más, frente a la urgente necesidad de asumir integralmente los compromisos adquiridos por los acuerdos de paz logrados en la Habana y por lograr en Quito; acuerdos que para su materialización, requieren de otra educación pensada y gestionada en otras condiciones.

BIBLIOGRAFIA

APPLE, Michel. (2001) Educar como dios manda. Mercados, niveles, religión y desigualdad. Barcelona, Paidós.

ÁVILA, John. (2006). La reforma a las transferencias y la lógica del mercado en educación. En: Revista Educación y Cultura. N° 73. Noviembre. Bogotá. Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores CEID FECODE. Págs. 25-29

BONNET, Jaime. PÉREZ, Javier. AYALA, Jhorland. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) Banco de la República – Cartagena, Mayo 2014.
http://www.banrep.org/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_205.pdf. Consultado: 06- 02-2017.

DNP. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. (2016). Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)” 2017-2019. Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documento%20Recomendaciones%20proyecciones%20SGP%202017-2019.pdf>. Consultado: 06-02-2017.

GARCIA, G. Mauricio. 2011. IMPACTO DE LA REFORMA AL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DEL PAÍS. Grupo de Investigación: Desarrollo y Equidad. Fundación Universidad de América.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). “*La educación en Colombia. Revisión de políticas nacionales de educación*”.

ESTRADA, Jairo. (2002). *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública*. Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos, Bogotá, D.C.

TORRES, Jurjo. (2001). *Educación en tiempos de Neoliberalismo*. Morata. Madrid.

