

# DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EDUCACION PÚBLICA

Por: Eduardo Sarmiento Palacio

## Intervención del Encuentro sobre Sistema General de Participación

El avance social más importante de los últimos 50 años fue la incursión de los Derechos fundamentales, de la Educación y la Salud y el anuncio de la extensión a otras áreas sociales, que no se hizo efectivo; pero, ese fue el avance institucional de la base social más importante: el derecho fundamental a la educación y a la salud. Y más aún, la Constitución avanzó, no solamente en el discurso y en la definición, sino en la materialización de los derechos enunciados, primero por medio de la tutela porque los ciudadanos pueden hacer valer los dictámenes de la Constitución, como se ha hecho en salud y en educación. La otra materialización importante de los Derechos fundamentales está en el artículo 356 porque allí el derecho se pone en plata.

La Constitución de 1991 en su versión original dice en forma explícita que la participación de las transferencias regionales en salud y educación aumentarán progresivamente hasta atender adecuadamente las necesidades; ese fue el aspecto más importante del consenso constitucional. Y ese aspecto se modificó en 2001, en la administración de Andres Pastrana, cuando Juan Manuel Santos se desempeñaba como ministro de Hacienda. De un tajo, el derecho a que los recursos de la educación y la salud crecieran por encima del producto nacional se suspendió y se cambió por otro en el cual crecen por debajo del producto nacional. Aquí no estoy hablando de ficción, esta información la ha divulgado muy bien Fecode, y si se mira bien que pasó entre 2001 y 2016 van a ver que los ingresos, los gastos por estudiante y por usuario de la salud crecen sistemáticamente por debajo de los ingresos *per cápita*, de manera que lo que a usted le da a la educación y a la salud por persona disminuye en términos del ingreso *per cápita*.

El aporte actual de 1.3 millones anuales por estudiante es inferior a la destinada por el sector privado. De ninguna manera asegura la igualdad de oportunidades. Así lo confirman las cifras reveladas por el ministerio de Educación. Por ejemplo, en los gastos en educación en el año 2016 y 2007; podemos ver que en el 2016 el aumento del gasto del gobierno de educación es de 8.5%, menos que el crecimiento del producto nacional. De manera que los recursos para la educación apenas cubren el aumento de la inflación. Seguimos con una estructura en el cual en todos los niveles el gasto por persona evoluciona por debajo del ingreso per cápita y de la capacidad promedio de la economía.

Entonces se elude el principio general de acceso a la educación, entregando un servicio de mala calidad. La cifra actual de 1.3 millones anuales por estudiante no contribuye a la igualdad de oportunidades. En cambio las universidades privadas a través del programa “Ser pilo paga”, obtienen por estudiante \$14 millones por semestre, únicamente por llenar una solicitud. Se ha configurado un sistema segregado de educación de primera categoría para unos, de tercera categoría para otros y una mediana categoría para otro grupo.

Nos quedamos en la primera parte, este avance de la Constitución fue muy importante, fue el gran compromiso social con los sectores menos afortunados de la sociedad, fue el primer paso para ver si se construía una sociedad equitativa. Pues bien, a los 10 años de dictada la Constitución se modificó de forma radical, luego de que durante 10 años tuvimos una ampliación de la cobertura educativa gracias al aumento de las transferencias regionales. La reforma de 2001 regresó al sistema educativo segregado, en el que los recursos por estudiantes de la educación pública aumentan menos que el ingreso *per cápita*. El avance, finalmente fue resquebrajado por los

gobiernos, ese derecho que está en la norma 356 fue violado por todos los gobiernos durante 25 años, incumpliendo la Constitución, no la respetaron en su materia de fondo.

El otro punto que también viene desde el comienzo de los derechos fundamentales, es que estos derechos son incuestionables. Pero, se truncaron con decisiones del Congreso y los gobiernos; los mismos que aprobaron la Constitución luego en los ministerios y en el Congreso detuvieron el avance más importante, esto el país lo dejó pasar sin mayor discusión.

La falla protuberante de los derechos fundamentales es en el *cómo*. Los derechos fundamentales son un compromiso del Estado con la ciudadanía, son una protección coordinada, una alianza entre los menos favorecidos y el Estado para hacer valer estos derechos fundamentales, esto ya lo señalamos, se bloquea al cambiar el artículo 356. Pero, luego la ley 100 que se crea en la reforma constitucional, establece que el camino para llegar a la agente con los derechos fundamentales es la privatización, entonces en la ley 100 se privatiza la salud y las pensiones. Entonces, los recursos públicos, que deberían llegar a los sectores menos favorecidos de la población, se le entregan a agencias privadas con poder monopólico. En el fondo, los esfuerzos de los gobiernos se orientaron por la vía de las privatizaciones, entregando los recursos sociales al sector privado para que los administre y movilice. El primer golpe fue la ley 100 de 1993 que estableció el subsidio a la demanda a la salud, la intermediación de las EPS y la privatización de las pensiones.

La universalización de la salud se buscó con un subsidio a la demanda en el cual los usuarios le entregan las cotizaciones a las EPS y se espera que la competencia conduzca a traducirla en servicios efectivos. Los resultados han sido muy distintos. Las EPS disponen de poderes

monopólicos en el que les permiten entregar los servicios que maximizan sus ganancias. Más aún, han obtenido cuantiosas apropiaciones del erario público para cubrir las quiebras y atender tratamientos especiales.

Por su parte, una alta porción de las cotizaciones de las pensiones, que es uno de los derechos más importantes que tiene el trabajador, se pasaron al sector privado, de manera que antes teníamos un sistema público de pensiones donde se pagaban las mesadas de acuerdo con los ingresos de los afiliados y como los afiliados crecían más rápido que la población, se llegaron a pagar pensiones hasta de 60% del ingreso, lo cual es justificable en los sectores menos favorecidos, incluso en los grupos medios, pero de ninguna manera en los grupos altos. Pero en todo caso, se tenía un sistema pensional donde se obtenía una mesada equivalente al 60% del ingreso. Los fondos privados de pensiones reciben más recursos que egresos y la diferencia la movilizan al sector financiero, de suerte que hoy en día los pagos por concepto de pensiones no llegan a 20%. Entonces, la diferencia entre 60% y 20% no resulta de una transformación del sector para hacerlo más equitativo, sino que simplemente esos recursos que antes iban en su totalidad a los pensionados, ahora se orientan en mayores dimensiones al sector privado.

Este gobierno trató de privatizar por todos los medios. En un principio no funcionó gracias a la protesta de maestros y estudiantes, pero acabó imponiéndola por la puerta de atrás.

Así por ejemplo, el programa “Ser pilo paga” es un mecanismo plenamente justificable para los estudiantes, que antes que darle la mejor calidad, lo que hace es a través de cualquier procedimiento, no da garantía que las universidades privadas den mejores resultados en los

exámenes Ecaes y saber pro; el desempeño de las universidades públicas de Bogotá y las regiones es similar al de las privadas. Así, el paso del subsidio de demanda al de oferta les da lo mismo a los estudiantes con un costo de intermediación mucho más alto. Lo grave es que el sistema ha resultado seriamente discriminatorio.

En el caso de la universidad de los Andes, con matrículas de \$14 millones el semestre, cuando ese mismo servicio lo ofrecen las universidades privadas por 2 millones, entonces es un subsidio que llega a las universidades privadas, se lo apropian y que el estudiante no gana mucho más. El sistema no podía ser más discriminatorio. Únicamente el 4% de los estudiantes de estrato 1 y 2 obtienen los puntajes requeridos para acceder al programa. En cierta forma se confirma que los grandes favorecidos del programa son las universidades privadas. Los beneficios para los estratos menos favorecidos son de orden menor.

Y qué va a suceder con la educación pública, ¿qué pasa con las universidades? El gobierno da a las universidades públicas un subsidio por estudiante que significa una cuantía global del orden de 4 billones de pesos anuales, pues bien, ese subsidio que sostiene una cobertura de más de 1 millón de estudiantes, en 5 años van a ser los recursos destinados a “Ser pilo paga”, con la diferencia de que los estudiantes en el programa de “Ser pilo paga” en 5 o 6 años no van a ser más de 120 mil estudiantes, mientras que en la universidad pública tenemos 1 millón. Si el subsidio en la pública vale 2 millones el semestre y en la privada 14 millones, la diferencia es de 7 a 1.

En síntesis, la administración de los servicios sociales se ha dejado en manos de agentes privados motivados por el lucro individual. Las EPS operan con organizaciones piramidales en que los

activos superan los pasivos y la diferencia se cubre con transferencias fiscales o incumplimientos a los hospitales. El sistema pensional tiene una estructura mixta, en la cual la modalidad privada se queda con los cotizantes y la pública con los pensionados, implica erogaciones presupuestales de más de 30 billones anuales. Para completar, el programa “ser pilo paga” significa transferencias a las universidades privadas por estudiante, muy superiores a los costos. Así los subsidios a la oferta perforaron la prioridad constitucional del gasto social y constituyen una transferencia de los contribuyentes al capital.

Todo esto nos ubica en donde estamos, prueba de este proceso que se inicia en la Constitución de 1991. Se hizo un avance muy significativo en el que de los derechos fundamentales sin lugar a dudas, con todos los problemas, significaron avances, mayor acceso a esos servicios básicos a los sectores menos favorecidos y en muchos aspectos contribuyeron a reducir la pobreza.

Pero han podido ser mayores los avances, han podido ser del pobre, si esa definición de la ley 356 no se hubiera suspendido y si la administración de los servicios básicos no se hubiesen enfocado hacia el sector privado. Pero en todo caso desde el punto de vista filosófico es un avance el hecho de que la gente tenga derechos indiscutibles y pueda reclamar por la vía del presupuesto nacional. ¿Qué hay que hacer hacia adelante? la idea de la Constitución es que estos derechos fundamentales se ampliaran, se iniciaba por la salud y la educación y luego se pasaba a los servicios públicos, el agua, la electricidad, el transporte y después se podría pensar en extenderlo a las viviendas y al empleo mínimo de calidad.

Esa era la idea, ese era el gran planteamiento de la Constitución Nacional, aquí vamos a comenzar con la salud y la educación, vamos a comprometer el presupuesto y luego esperamos que esta idea se amplíe con mayores recursos, con mayores servicios fundamentales y con mayor calidad en la educación y en la salud. Obviamente eso no ocurrió porque se trunció la idea de aumentar indefinidamente la participación a la salud y a la educación, y también, porque se entregó la administración de los servicios fundamentales de la economía al sector privado.

Entonces ¿qué hay que hacer para adelante? Hay que hacer valer estos derechos fundamentales, pero con un claro sustento en recursos. Que esta participación de la salud y la educación resulta en un costo por estudiante de 1.3 millones , lo que es totalmente insuficiente, porque más que un esquema de inclusión social, es un esquema de segregación; porque estamos manteniendo, y propiciando un sistema de educación pública de bajo costo frente a gastos monumentales del sector privado de la educación. En fin, se conserva la estructura de hace 200 años de educación de calidad para la élite y otra educación para el resto.

Ciertamente, el camino de los derechos fundamentales ayudó a elevar el bienestar de los más pobres, a darles acceso a lo mínimo; los derechos fundamentales prestan un buen servicio para reducir la pobreza, para darle lo mínimo a los sectores más necesitados, pero no resuelve el problema grande de la distribución del ingreso que se origina en las altísimas rentabilidades del capital, en la represión del salario y en la gran segregación de la organización política de la nación. El balance general de 25 años que siguieron a la Constitución Política nacional, en términos de distribución del ingreso es un fiasco; el coeficiente de Gini que en ese entonces era del orden de

0.46, hoy en día es de 0.52 lo que coloca al país dentro de las naciones más inequitativas del mundo.

Las cifras son más elocuentes que las palabras. El modelo neoliberal, a través del manejo del presupuesto y de las privatizaciones configuró una sociedad en donde las rentabilidades del capital son muy superiores al crecimiento económico y a los ingresos del trabajo y luego para completar, se tiene una estructura fiscal basada en impuestos indirectos como el IVA que recaen en una mayor proporción en los sectores menos favorecidos.

Desafortunadamente, el primer regalo que nos va hacer el gobierno en lo que queda del año es una reforma tributaria basada en la elevación del IVA, que acentuará las tendencias inequitativas de la sociedad colombiana. Si se quiere revertir la tendencia, es decir mejorar la distribución del ingreso, lo primero que se requiere es una política abierta para establecer impuestos altamente progresivos, como serían los gravámenes al patrimonio y al ingreso, y orientar los recaudos prioritariamente hacia el 40% más pobre. El resto corre por cuenta de un nuevo modelo económico.

Pero necesitamos una teoría correcta. Los derechos fundamentales están ahí. Hay que avanzar pero por ese lado no vamos a llegar, por ese lado es insuficiente para cambiar la estructura tan desigual de la sociedad colombiana. Para hacer ese cambio drástico necesitamos movernos hacia una organización económica que limite las grandes rentas del capital y aumente los ingresos del trabajo, un sistema tributario progresivo y un sistema financiero que le exija al capital una elevada contribución al ahorro.



Hay que aprender del pasado. Los derechos fundamentales constituyen una reforma acertada y discutible, pero se quedó a medias en el camino, se resquebrajó su elemento fundamental que era la financiación y se le entregó la administración al lucro individual. Es necesario avanzar en los derechos fundamentales, pero en un sistema administrado del Estado, necesitamos continuar con los derechos fundamentales ampliándolos a otros servicios, de modo que ahí tenemos un mecanismo muy poderoso para disminuir la pobreza y elevar el bienestar de los más pobres; pero no sobra señalar de nuevo que no es suficiente para lograr una sociedad equitativa. Adicionalmente, es indispensable un nuevo modelo que limite las enormes ganancias del capital, eleve la participación del trabajo en el PIB, establezca la progresividad fiscal y avance en una organización severa que le imponga al capital niveles de ahorro que garanticen el empleo, la mejoría de salarios y el bienestar público.

