

Entrevista al Doctor Jairo Estrada por parte de Alfonso Tamayo, editor de la Revista Educación y Cultura

Para la Revista Educación y Cultura es un honor tener en esta oportunidad al Doctor Jairo Estrada, profesor de la Universidad Nacional, conocido por sus investigaciones en el ámbito de la educación y en el posicionamiento crítico frente a las políticas neoliberales. En este tema central de la revista estamos trabajando la financiación de la educación pública en Colombia.

Alfonso Tamayo: Doctor Estrada queremos preguntarle ¿cuál es su opinión sobre el modelo de financiación de la educación pública en los últimos gobiernos en este país?

Jairo Estrada: Lo primero que tendríamos que decir es que estamos frente a un concepto de financiación que se inscribe dentro de las transformaciones neoliberales, que se iniciaron en el país hace ya prácticamente tres décadas y en lo que hace referencia de manera específica a la financiación, lo que se terminó imponiendo fue una idea de financiación basada en la demanda, la asignación de recursos en función del número de estudiantes efectivamente atendidos, y por esa vía se fue reforzando una lógica mercantil, hay que decirlo, en la que los temas de la financiación estuvieron muy íntimamente ligados con las definiciones, reitero, de demanda y con toda una serie de efectos derivados de ello.

Si pensamos los últimos gobiernos uno tendría que decir: se han caracterizado con una continuidad en el concepto de financiación que, en el ordenamiento jurídico sobre todo se impuso con el acto legislativo 01 de 2001 y con la ley 715 de 2001 y posteriormente se reforzó con el acto legislativo, si la memoria no me falla, el 04 de 2007 (no estoy seguro), y con la ley que también desarrolló el acto legislativo; y ahí prácticamente se afianzó ese concepto de financiación de la demanda, pero al mismo tiempo creo que ocurrió algo que es significativo y que lo estamos sintiendo actualmente y es que el esquema de asignación de recursos se desató de los ingresos corrientes de la nación, es decir, hasta el año 2001 los recursos que se recibían para educación equivalían a un porcentaje sobre el total de las transferencias que el gobierno hacía a los entes territoriales, a los departamentos y municipios, pero justamente con motivo de esta reforma, los recursos se pusieron a crecer al ritmo de la inflación, y el efecto ya visto en el largo plazo, ya cuando uno mira un horizonte de largo plazo, se traduce en que el porcentaje de participación de los recursos que se asignaban para educación, se ha venido reduciendo significativamente.

Así en términos nominales aparezca como si hubiese habido un incremento en los recursos dispuestos para educación, entonces a nosotros nos dicen que hoy hay más educación, hoy hay más recursos para educación que antes, y sí, los hay en términos nominales, pero no los hay en términos a cómo eran los diseños de la financiación hasta el año 2001, que en ese momento ya era diseños, hay que decirlo, insuficientes,

para efectos de atender las necesidades de la educación. Ahora ¿para qué sirvió la financiación en la demanda? Pues simplemente para reducir los costos unitarios de la educación, poder presentar desde el punto de vista cuantitativo, incluso probablemente mejores resultados, es decir, mostrar que se aumentaron las coberturas, pero en fin, en muchos casos en detrimento de las condiciones de trabajo de los propios maestros, de su remuneración por una parte y de otra incluso, en detrimento de la calidad educativa.

A.T.: Eso quiere decir que ¿hay una diferencia entre el antiguo situado fiscal y el sistema general de participación?

J.E.: Sí, hay una diferencia obviamente, entendiendo que el esquema que había antes, tampoco es que fuera un esquema con el que la sociedad colombiana en general, los padres de familia y el magisterio en particular pudieran estar satisfechos, porque obviamente los recursos no eran suficientes, pero ese concepto de financiación permitía, cuantitativamente hablando, que se pusieran más recursos para educación, a lo que se están poniendo en la actualidad como porcentaje, reitero, de los ingresos corrientes de la nación.

A.T.: Eso quiere decir que ¿el Magisterio y el sector de educación pública perdieron muchos billones de pesos por ese concepto?

J.E.: Sí, en su momento cuando se produjeron estas reformas hicimos estudios, incluso la propia Fecode hizo estudios sobre el tema, yo participé en algunos que se hicieron con unos colegas de la Universidad Nacional. En este último estudio se demostraba cómo, efectivamente, en un horizonte de tiempo, que en ese momento se ubicaba entre el 2001 y el 2016, se podían estar dejando de transferir recursos cercanos a los 60 y 70 billones de pesos, era lo que se estimaba en ese momento en algunas proyecciones que se hicieron, porque no es fácil comprender nominalmente que los recursos han crecido, pero con los cambios en los diseños de la financiación se han dejado de transferir recursos, que se debieron haber transferido si se hubiera mantenido el antiguo régimen de financiación, con las dificultades, reitero, que ya tenía ese régimen; pero al transitar a este esquema, evidentemente se buscaban poner muchas cosas en juego, por ejemplo, una era la reducción del costo unitario, pero tras de eso, también había en juego algo que ya había sido, al finalizar la década de 1990, anunciado por la Misión Alesina que había dicho, que para avanzar en un esquema de financiación de la demanda en Colombia había que quebrarle, así lo dijo textualmente la Misión Alesina, el espinazo a la Fecode, porque la Fedoce era quien principalmente se oponía a ese esquema, ahí se dieron las batallas que todos conocemos para tratar de impedir el acto legislativo.

Infortunadamente eso no logró salir adelante y se impuso este esquema, que es el que estamos teniendo en la actualidad, y que es un esquema que efectivamente por el cambio en parámetros técnicos puede arrojar mayores resultados, y que yo lo ilustro simplemente con este argumento: yo puedo aumentar el número de estudiantes por

profesor y entonces ahí uno diría que el costo unitario está bajando. Entonces, yo puedo decir estadísticamente hablando que tengo más estudiantes atendidos por los mismos o incluso por menos profesores, y si a eso le agrego los cambios que hubo en el régimen docente, pues evidentemente hubo una afectación de las nuevas generaciones de docentes en nuestro país.

A.T.: Sin embargo, el Gobierno ha gastado mucho dinero en propaganda acerca de hacer de Colombia la más educada en el 2025. Y también, hablando de la calidad de la educación y celebrando los aumentos en las pruebas Pisa o en los indicadores internacionales estandarizados ¿qué tiene que ver esta situación con la calidad de la educación?

J.E.: Digamos que, desde luego, no este gobierno sino desde gobiernos anteriores se ha instalado todo un discurso que ha apuntado a tratar de reforzar la idea de que el tránsito hacia un esquema de financiación de la demanda ha sido un tránsito favorable digamos, para la educación pública, pero yo diría que aquí hay que tener varias cosas en cuenta: una cosa, desde luego, es que ese tránsito para nada ha fortalecido el sistema de educación pública estatal; más bien a lo que hemos asistido es a observar y apreciar que el esquema ha estimulado la financiación en la que demanda otras formas de contratación. La contratación digamos por la vía de cupos, lo que se llama la educación contratada en general, los colegios en concesión, etc., es decir, se ha ido transitando a un esquema privatizador en el que el Estado dispone los recursos y los operadores, digamos, privados, prestan el servicio, como si la función del Estado estuviese solamente referida a disponer recursos. Ahora, el otro tema es que con los recursos dispuestos, evidentemente uno tendría que decir que no es suficiente para garantizar la calidad educativa y obviamente, que hay entramos en una discusión acerca de qué se entiende por calidad educativa. Y el concepto de calidad educativa, creo que no se puede medir exclusivamente a partir de indicadores y de estándares de evaluación porque eso va en lógica mercantil.

Obviamente los estándares siempre son un referente para análisis pero no se agota ahí, en parte todo este tema de las pruebas de diversa índole que se adelantan en los diversos niveles de la educación Básica y Media, que están articulados con indicadores internacionales, responden a un concepto de calidad muy circunscrito a definiciones cuantitativas; es decir, a una cuantificación de la calidad, pero aquí la calidad también tiene que examinarse y analizarse en perspectiva de los proyectos pedagógicos muy castigados por el esquema de financiación en la demanda que ha hecho o introducido prácticamente a las instituciones escolares en lógicas meramente empresariales, de administración y gestión de recursos, más que propiamente de proyectos educativos.

A eso hay que agregarle otros asuntos relacionados con los modelos pedagógicos y con la propia didáctica, ya que nos invita a un concepto de calidad más complejo e incluso, a unos adicionales que juegan para efectos de la calidad y que hacen referencia a la conexidad que tiene la educación con otros aspectos y con otros

derechos en la sociedad; es decir, yo cómo puedo hablar de calidad educativa con niños muriéndose de hambre y mal nutridos; yo no me imagino entonces, cuál podría ser el discurso de calidad; supongamos en la Guajira para poner un ejemplo muy concreto, cuando ni siquiera las condiciones de vida y de existencia cotidiana de los niños y niñas están garantizados y ahí pudiéramos explorar otros aspectos sobre los niños que trabajan y otros aspectos que también están ahí pendientes.

A.T.: Doctor, también pensamos en la reforma tributaria y si este nuevo sistema que se tiene que legislar sobre el sistema general de transferencias y de participación, va a contribuir en algo a generar equidad en el país a través de la educación bien financiada o considera usted que es más de lo mismo?

J.E.: Es más de lo mismo, pero es incluso más de lo mismo acentuando el deterioro en las condiciones de los sectores medios y de la clase trabajadora del país, porque el impacto de la reforma tributaria evidentemente afecta la capacidad adquisitiva de la población, así se diga que de los recursos que genera la reforma se puedan hacer algunas transferencias pírricas adicionales, habría que decirlo, para financiar por ejemplo la educación, entonces eso en términos prácticos y fácticos no significa una mejoría.

Ahora yo creo que estamos en el momento de iniciar un debate a fondo no solamente de los recursos para la educación sino de la estructura del gasto público en este país. El gasto público en este país se ha estructurado en las últimas décadas en función de la búsqueda de una solución militar al conflicto colombiano y por eso los gastos en seguridad y defensa tuvieron unos aumentos significativos como proporción del Producto Interno Bruto; hoy podemos estar entre dos y tres puntos por encima de promedios internacionales de América Latina, respecto de gastos en seguridad y defensa; si estamos en el contexto de generar condiciones para iniciar y consolidar un proceso de paz estable y duradera uno podría perfectamente pensar que el debate público también tendría que reorientarse entre otras cosas, a discutir acerca de qué se hace con los recursos del presupuesto y fundamentalmente a reorientar lo que hasta ahora han sido gastos en seguridad y defensa, hacia gastos que efectivamente necesita esta sociedad, que yo diría de manera primordial, en salud y en educación para no hablar de muchos otros.

Aquí uno diría, que en un escenario de reducción gradual de ese gasto para llevarlo a parámetros internacionales, podríamos estar pensando que se estarían liberando más de dos puntos del producto interno bruto, es decir, estaríamos hablando de la posibilidad de liberar gradualmente, no digo que sea de un día para otro, cerca de 20 billones de pesos entre 16 y 20 billones de pesos; y ahí tal vez podríamos discutir de otra manera acerca de los recursos para la educación y la salud, y podríamos tal vez ponerle otro acento a las discusiones sobre la calidad educativa, pues ésta no se logra sin recursos adicionales, de lo contrario termina siendo un discurso demagógico y esas mejoras que eventualmente se puedan presentar, quedan traducidas

simplemente en indicadores que resultan de una reasignación de los mismos recursos, es decir, le quito por un lado a uno, pero mantengo al final la misma bolsa de recursos.

A.T.: Finalmente Doctor, ¿cree usted que hay alguna experiencia distinta en cuanto a financiación de la educación pública en algunos países de la región o en otros países?

J.E.: Lo que enseñan las experiencias internacionales, es que aquellos países en los que se ha fortalecido la oferta pública estatal, son países que en principio arrojan mejores resultados en educación; es decir, un concepto de financiación de la oferta del Estado, del fortalecimiento de la educación pública estatal, es el concepto que ha demostrado ser más válido si vamos a mirar experiencias internacionales. Tenemos experiencias internacionales en América Latina, y hay que decirlo de manera indiscutible e incontrovertible, porque eso es reconocido por organismos internacionales; por ejemplo la experiencia de Cuba y en los países europeos están los países escandinavos, están los países de Europa Central y fundamentalmente lo que allí ha operado es un esquema de financiación basado en el fortalecimiento de la oferta pública estatal; desde luego que cualquier esquema de financiación de la oferta pública estatal también tiene que atender a condiciones de la demanda; pero una cosa es que el Estado le ofrezca a la sociedad unas condiciones para que ella se pueda educar y otra cosa es que el Estado disponga recursos en función de la gente que efectivamente se tiene que educar; hay un concepto de fondo para tener en cuenta en la discusión. Ahora tenemos que insistir en eso, necesitamos incrementar el gasto en educación, pero también en ciencia, en tecnología e investigación, asuntos que están profundamente articulados con los efectos que pueda mostrar, ya desde un punto de vista de conjunto, un sistema educativo que afectivamente apunte estructuralmente a un mejoramiento de la educación.

A.T.: ¿Cómo cree usted que va a afectar la educación rural los acuerdos de la Habana?

J.E.: Bueno, nosotros tenemos la idea de que los acuerdos de la Habana poseen lo que uno bien podría llamar una potencia transformadora; acuerdos en sí mismo no transforman, pero los acuerdos sobre todo implementándolos, primero, desarrollándolos normativamente como se está haciendo en el Congreso y luego implementándolos en términos reales y materiales, disponiendo de los recursos, significa que Colombia puede emprender un camino de reformas aplazadas históricamente. Cuando digo aplazadas históricamente, son reformas aplazadas por décadas, algunas de ellas que vienen desde los años 30, otras que vienen de décadas posteriores, pero que han tenido que ver con todo este régimen de dominación de clase que se ha impuesto en la historia republicana del país, y uno diría para el caso particularmente del campo y para el caso de la educación rural, deben generarse y desatarse nuevas y mejores condiciones; por lo tanto, la primera y mejor condición es la superación del Estado de guerra al que ha sido sometido el campo colombiano durante las últimas décadas.

Yo creo que esa es una ganancia muy importante para nuestros niños y niñas y sobre todo para la generaciones futuras, la posibilidad de estudiar sin la zozobra de la guerra y de la confrontación armada, y junto con ello, toda una serie de aspectos que se derivan de los propios acuerdos y que están asociados y vinculados con un mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el campo colombiano. Ahora eso no es tampoco suficiente, si no hay movimiento social y popular que respalde eso, que lo apropie, que lo haga suyo, que exija que se implemente; pues seguramente los acuerdos y los desarrollos normativos podrán quedar como ha ocurrido con muchas normas en el país: como un catálogo de buenas intenciones. Así es que aquí el tema de la organización, de la movilización social y popular, y de la exigencia de que los acuerdos efectivamente se cumplan, son un asunto cardenal y central.

A.T.: Muy bien, muchas gracias Doctor, esperamos que podamos dar a conocer su pensamiento a los maestros de este país.

