



## La reforma constitucional al régimen de transferencias como estímulo al financiamiento basado en la demanda

Jairo Estrada Álvarez<sup>[\*]</sup>

### 1.- Introducción

La aprobación de la reforma constitucional al régimen de transferencias es una de las piezas clave del rompecabezas de las transformaciones neoliberales en materia educativa durante de la última década. Si bien el nuevo régimen constitucional no da cuenta aún de manera explícita de los escenarios definitivos que la política neoliberal pretende configurar, es evidente que se han constituido unas condiciones marco propicias para adelantar -mediante desarrollos legales principalmente- propósitos de política educativa con un doble sentido: Primero, someter la educación pública a los dictados de la política macroeconómica, particularmente de la política monetaria y cambiaria<sup>[1]</sup>. Segundo, “organizar” la educación pública de manera definitiva de acuerdo a las reglas del mercado capitalista.

Desde luego que este rasgo actual de la política educativa no es nuevo. La reforma constitucional es apenas un punto culminante de cambios en el escenario educativo, que ha se han venido introduciendo a través de diversos caminos durante la última década, particularmente durante el actual periodo presidencial. Su importancia radica en que ella dota las aún pendientes proyecciones neoliberales para la educación pública con nuevas posibilidades de despliegue de dispositivos de política que ahora habrán de legitimarse en razón del mandato constitucional y del nuevo ordenamiento institucional que éste demanda. Lo que antes aparecía como respuesta imperativa a una determinada situación coyuntural, ahora será expresión permanente de nueva organización normativa de la sociedad, producto de una salida “consensuada” a través de la (contra) reforma.

El proceso de erosión de la educación pública entró en una fase de aceleración al promediar la segunda mitad de los noventa<sup>[2]</sup>. Un intento importante, fallido, lo representó el inconstitucional Plan Nacional de Desarrollo de la administración Pastrana. Empero, al tiempo que se discutían los nefastos alcances de ese plan para la educación pública, se imponían a los entes territoriales en 1999, primero, los Convenios de desempeño y, luego, los Planes de racionalización educativa<sup>[3]</sup>. Éstos

por su parte, se constituirían en el terreno abonado para el Plan de reorganización del sector educativo (PRESE), lanzado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación en el año 2000<sup>[4]</sup>. Mientras la sociedad colombiana controvertía el proyecto de acto legislativo 012 de 2000, el Gobierno proseguía con el diseño y la aplicación de su política educativa. Y a mi juicio, con el PRESE incorporaba parcialmente, en la práctica de la política, su concepto sobre criterios de distribución de competencias y de asignación de recursos, es decir, modificaba por la vía de hecho, lo que debía ser objeto de reforma a través de cambios en la ley 60 de 1993. En igual sentido, se iniciaba la introducción de una de las instituciones más elaboradas de la política neoliberal: el Nuevo Sistema Escolar (NSE), de cuya aplicación plena debe esperarse la sustitución de la autonomía escolar por la autonomía financiera<sup>[5]</sup>.

La estrategia neoliberal en la etapa actual puede caracterizarse inicialmente así: Con la reforma constitucional se fijaron las nuevas condiciones marco de la financiación de la educación pública y de la asignación y de la distribución de los recursos y de las competencias. Con el CRESE, la educación pública ya se encuentra en proceso de adecuación al nuevo contexto que generará la reforma legal al régimen de transferencias, ordenada por la reforma constitucional. Con el Nuevo Sistema Escolar se ha acentuado el proceso de transformación de la escuela en una empresa educativa<sup>[6]</sup>, que deberá responder a la lógica del mercado. Lo que ha ocurrido de manera paradójica -aparentemente- consiste en que unas nuevas condiciones marco de derecho (reforma constitucional), han sido adecuadas a unas condiciones de política de hecho (PRESE, NSE), que desde luego tienen que ser afinadas, refinadas y sobre todo dotadas con el don de la legalidad (reforma a la ley 60 de 1993).

En este proceso de sujeción de la educación pública a lógicas de mercado, todavía no concluido, uno de los pasos más significativos ha consistido en la avanzada (neoliberal) intelectual y política que ha logrado desarrollar y consolidar un concepto de educación pública que reduce el campo de discusión a una visión de mercancía, esto es, a una discusión en torno al valor y al valor de uso de la educación pública. La forma mercantil de la discusión posee actualmente dos componentes esenciales, interrelacionados: la cuestión del costeo y de la financiación y la cuestión de la cobertura y de la calidad. Tal reduccionismo, se ha convertido en un camino expedito para la incorporación de uno de los soportes teóricos de la política neoliberal: la financiación basada en la demanda. Y con ésta, el tránsito a lo que podría caracterizarse como la utopía neoliberal en el campo de la educación: la aplicación absoluta del principio de la "libre elección"<sup>[7]</sup>.

El presente trabajo tiene el propósito de mostrar cómo el nuevo ordenamiento constitucional representa una factor clave para la aplicación de una política de financiamiento de la educación basado en la demanda. Así mismo, señalar algunas previsibles tendencias de reforma a la ley 60 de 1993, en consonancia justamente con el concepto de financiación en función de la demanda.

## 2.- La reforma constitucional al régimen de transferencias

### 2.1.- Reforma constitucional y política macroeconómica

En diversos trabajos se ha demostrado, pese a las aseveraciones gubernamentales en contrario <sup>[8]</sup>, que la reforma constitucional al régimen de transferencias implica en la práctica un recorte en la asignación de los recursos públicos a los entes territoriales para la financiación de la educación y de la salud públicas y de otras tareas sociales del Estado. Tal afirmación resulta de comparar escenarios (de asignación de recursos) proyectados de acuerdo a la base de cálculo del régimen anterior con la nueva base establecida en la reforma constitucional <sup>[9]</sup>. Para el caso de la educación pública se ha señalado que se presentará una tendencia a la desfinanciación en los años de transición cercana a los 6 billones de pesos, a pesar de que el punto de partida de la reforma comprende la asunción por parte del gobierno central de la totalidad del costo educativo actual. Lo anterior ocurrirá en razón de la estimada mayor dinámica de crecimiento de los costos educativos (especialmente por escalafón docente) respecto de los crecimientos proyectados por concepto de transferencias educativas <sup>[10]</sup>.

Además de los graves impactos de semejante recorte, aquí interesa mostrar adicionalmente las nuevas condiciones marco establecidas por la reforma constitucional:

En primer lugar, se ha fijado un tope constitucional que somete la política educativa a las tendencias y las configuraciones de la política macroeconómica. Por la vía de la reforma constitucional la política educativa devino en política de ajuste económico, acorde con los mandatos del acuerdo extendido en diciembre de 1999 con el Fondo Monetario Internacional. Ello resulta del hecho de que las transferencias fueron desatadas del crecimiento de los ingresos corrientes, perdieron -en consecuencia- su carácter automático y de destinación específica al entrar a ser determinadas con base en el comportamiento de la inflación (adicionado en algunos puntos que compensan en cierta medida el aumento de la población) e incorporadas en un Sistema General de Participaciones (SGP) <sup>[11]</sup>.

Una política macroeconómica del "ajuste fiscal" coloca en un lugar central la cuestión de la "racionalización" del gasto público, pues ésta se constituye en un instrumento clave para generar los "ahorros fiscales", que han de contribuir, de una parte, a la reducción del déficit. De la otra, a generar condiciones marco favorables para el control de la inflación y la estabilidad de la tasa de cambio.

En este punto es pertinente recordar que en la comprensión neoliberal de la llamada crisis fiscal, el régimen de transferencias anterior a la reforma era considerado como

una de las causas principales del endeudamiento público. Cabrera y González demostraron, en contraposición a ello, que si bien las transferencias establecidas por la Constitución de 1991<sup>[12]</sup> son factor explicativo del déficit primario, la causa principal del déficit fiscal se encuentra en el explosivo comportamiento de la deuda pública<sup>[13]</sup>. De tal manera que la reforma constitucional debe comprenderse como parte de una política tendiente a “liberar” recursos para atender el escandaloso servicio de la deuda pública. En la práctica, los menores recursos destinados para la educación terminarán finalmente en las arcas de la banca privada y multilateral y de los llamados inversionistas institucionales.

De otra parte, al producirse una congelación de los recursos dispuestos para gasto educativo (mantenimiento del monto asignado en pesos constantes, con compensación del crecimiento poblacional) se genera un doble impacto sobre las condiciones marco. De un lado, se renuncia al aumento extensivo de la oferta educativa pública, lo cual representa un rudo golpe a una visión social del Estado, pues la “racionalización” del gasto se impone en un contexto en el cual el Estado no garantiza ni siquiera mínimos sociales para la materialización efectiva del carácter universal del derecho fundamental a la educación. Diferentes estudios muestran que con la reforma al régimen de transferencias se dejarán de financiar en los próximos años cerca de 2 millones de cupos en las escuelas y colegios públicos<sup>[14]</sup>. Del otro, se coloca el énfasis en la “eficiencia” del gasto, con la cual se parte del supuesto de que los recursos dispuestos son suficientes, solo que están siendo mal utilizados, según se asevera en diversos documentos gubernamentales. En ese aspecto, se propician condiciones para adelantar una política de asignación y de distribución de recursos que atienda de manera preferencial la cuestión costo-beneficio educativo y, por esa vía, incorpore con mayor fuerza “medidas de valor” en el concepto de política educativa.

## **2.2.- Reforma constitucional y condiciones para la prefiguración de un mercado educativo**

La sujeción de las transferencias a un marco macroeconómico de recursos limitados a ser utilizados eficientemente sienta las bases para prefigurar de manera definitiva, en tendencia, un mercado de la educación pública. Si bien es cierto que el ordenamiento constitucional anterior a la reforma, contenía una especie de transacción entre componentes de oferta y de demanda en materia de financiación, en la que en todo caso -en razón del carácter automático de las transferencias- predominaba la garantía a una oferta educativa determinada y los componentes de demanda podían ser comprendidos como subsidiarios o complementarios. En la situación creada por la reforma es evidente que el concepto de oferta se debilitó de manera significativa y se abrió paso una visión que posibilita el tránsito hacia un concepto de financiación basado, de manera preferencial, en la demanda<sup>[15]</sup>. Esta aseveración resulta, en primer lugar, del carácter en todo caso flexible que posee el

Sistema General de Participaciones, que como es sabido funge como una bolsa, en la que la participación porcentual de sus componentes no quedó definida constitucionalmente <sup>[16]</sup>. En segundo lugar, de la redefinición del concepto de competencias y de los criterios de asignación de recursos, que impone unas condiciones de atención a la eficiencia de los recursos "recursos limitados" y, en general, a la política de financiación de la demanda.

Respecto de las competencias debe decirse que el carácter concurrente, que caracterizaba el ordenamiento anterior a la reforma, fue relativizado al establecerse que será la ley la que señale "los casos en los cuales la Nación *podrá concurrir* a la financiación de los gastos en servicios (...)" <sup>[17]</sup>. En otras palabras, transferidos los recursos por la Nación, se transfiere la responsabilidad de la financiación a los entes territoriales. Por la vía de la definición de competencias se refuerza, en consecuencia, la noción de "recursos limitados" con los que se atenderá la prestación de los servicios mandados por la Constitución y se fortalece el ya anotado concepto de financiación por demanda. Ello puede conducir a una mayor desatención de las obligaciones del gobierno central en materia educativa.

En cuanto a la asignación de recursos, con la reforma constitucional se definieron unos criterios que prefiguran con mayor claridad el concepto de financiación de la demanda:

- a) La población atendida (demanda efectiva actual) y por atender (demanda potencial),
- b) El reparto entre la población urbana y rural (configuración regional y local de la demanda),
- c) Eficiencia administrativa y fiscal (logro de metas de cubrimiento de demanda, aumento de demanda efectiva como función de recaudo fiscal territorial), y
- d) Equidad (pobreza, condiciones de acceso).

Algunos de estos criterios se encontraban ya en el ordenamiento anterior de manera diferenciada. En el caso del situado fiscal, era más evidente su sujeción a un concepto marco dominante de financiación de la oferta. En el caso de las participaciones municipales, estaba abierto el camino en el ordenamiento constitucional para transitar en dirección a la financiación de la demanda. Al crearse el SGP y al desaparecer el situado fiscal y las participaciones municipales, se homogenizan los criterios y las condiciones de asignación en dirección a la demanda. Es este punto, es evidente que la preocupación principal del gobierno se centraba en el situado fiscal, el cual -por sus características- imponía más bien, como ya se dijo, un concepto de financiación de la oferta.

En suma, el nuevo régimen constitucional de las transferencias define un concepto de competencias y unos criterios de asignación de recursos muy favorable a una política de financiación de la demanda. A través de ese mecanismo, se sientan las bases para profundizar la organización de la prestación del servicio educativo en la forma de un mercado. Desde la Constitución queda abierta la puerta para la "libre competencia" por los recursos. Éstos se dispondrán a futuro en función de la "libre elección" de los demandantes, los padres de familia. Las instituciones escolares - como cualquier empresa de mercado- se aprestarán a una encarnizada disputa por esos demandantes. Habrá ganadoras y consolidarán su posición de mercado; otras perderán y seguramente desaparecerán. La educación y la institución escolar se asemejarán cada vez más en su movimiento al movimiento del capital. La prefiguración de este escenario de mercado educativo tendrá desarrollos más concretos en la reforma a la ley 60 de 1993. Con ella se aclarará, si se prefigura un camino más expedito para la conformación del mercado de la educación pública, o si se define una transición más bien gradual.

### **2.3.- Reforma constitucional y costos educativos**

La reforma constitucional condujo a una centralización de los costos educativos. En efecto, en el artículo 357 (inciso 2º, párrafo transitorio 1º) se estableció que la base inicial del SGP contempla "los costos educativos docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a partir del 1 de noviembre de 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1o de enero de 2002". La centralización que aquí se aprecia no debe conducir a equívocos<sup>[18]</sup>. Su función es transitoria y consiste en organizar en un solo sistema de costeo los diversos regímenes existentes, para preparar de manera más adecuada, sobre parámetros a establecer por vía legal, las nuevas condiciones de la descentralización educativa. La política neoliberal de los noventa condujo a un desorden institucional, que terminó revirtiéndose contra los propósitos anunciados por sus gestores. Lo que hace la reforma constitucional en ese sentido es centralizar, para luego descentralizar nuevamente; ahora, de acuerdo a la orientación predominante en la política educativa: la financiación de la demanda.

De otra parte, también puede aseverarse que en este inciso quedó definido en la Constitución –aunque genéricamente- un concepto de costo educativo, incluidos sus componentes: a) los costos docentes, b) los costos administrativos, c) otros gastos en educación. Tal definición resulta de la mayor importancia en un propósito de concreción de una política de financiamiento de la demanda por vía legal, pues deja las bases sentadas para una definición de costeo por unidades de capitación.

Si se parte de la aseveración de que los recursos asignados globalmente en el primer año de la reforma corresponden a un costo total determinado y dado un nivel de demanda efectiva también determinado, es posible determinar tanto el valor de una unidad de capitación educativa (UCE), como la composición de esa unidad de capitación (UCE1, UCE2", ...UCEn, siendo 1, 2, ..., n, los componentes de la UCE).

De otra parte, dada una estructura determinada de la UCE, es posible, en razón de decisiones políticas, inducir cambios en su composición. Es bien conocida la tesis simplista que el costo educativo docente absorbe la mayor parte del costo educativo total y afecta por tanto la calidad. En visiones neoliberales de la calidad, liberar costos docentes equivale a recuperar costos para la calidad educativa. De ahí que la política de costeo, se constituya en la etapa actual en uno de los ejes de las políticas de demanda. En especial, la pretensión de reducir el componente de los costos educativos docentes, probablemente no en el nivel total, sino en la perspectiva de las unidades de capitación. De lo que se trata es que con los mismos recursos ("congelados" por la reforma), utilizados con "eficiencia", se atienda más unidades de demanda (actual u esperada).

El Plan de Reorganización del Sistema Educativo y el Nuevo Sistema Escolar están montados precisamente sobre esos supuestos. La definición de relaciones técnicas <sup>[19]</sup> y del plan progresivo de calidad educativa por alumno en el PRESE <sup>[20]</sup> tienen el propósito de mostrar resultados casi inmediatos de cobertura y calidad de acuerdo a los supuestos de una política de demanda. La autonomía financiera a la que apunta el NSE supone también autonomía en las decisiones de costos. Como se aprecia, el terreno para la definición de una política de costeo en función de la demanda se encuentra abonado, tanto por la reforma constitucional, como por las situaciones de hecho creadas por el PRESE y el NSE. Sólo queda pendiente la puntada final con la reforma a la ley 60 de 1993, que con seguridad tendrá definiciones en esta materia, en la dirección que ya es objeto de análisis en este trabajo.

### **3.- Reforma a la ley 60 de 1993**

La reforma a la ley 60 de 1993 se constituye en otra de las piezas clave del rompecabezas de la política neoliberal para el sector educativo. Como ya se ha señalado ella cumplirá un doble papel: De una lado, será útil para revestir de legalidad las transformaciones de hecho que se han adelantado en el sector público educativo. Del otro, en tanto defina de manera precisa el nuevo régimen de competencias, se constituirá en factor clave para la concreción de la política de financiación de la demanda. Así mismo, en tanto desarrolle los criterios (y la fórmula) para la asignación de recursos, se convertirá en instrumento "técnico" de aval a la política de financiación de la demanda.

### **3.1.- Régimen competencias y políticas de demanda**

En el desarrollo de una política de prefiguración de un mercado educativo debe esperarse una doble carácter del régimen de competencias: Al tiempo que las decisiones fundamentales en la definición de la política educativa –incluidos los aspectos aparentemente técnicos en naturaleza, como la definición del costo educativo o de la UCE de referencia – se centralizarán, se asistirá a una profundización de la descentralización de competencias. ¿Hasta dónde llegará la descentralización? La respuesta a esa pregunta saca a flote el conflicto entre los propósitos de una política neoliberal que preferiría avanzar aceleradamente hacia la autonomía financiera de las instituciones escolares, con una estación intermedia en la llamada “municipalización” de la educación, de una parte. Y los acuerdos políticos realizados con gobernadores y alcaldes para sacar adelante la reforma constitucional al régimen de transferencias, de la otra. En la visión dominante en de la tecnocracia neoliberal, se esperaría que las competencias de los departamentos desaparecieran, que éstas junto a otras de la Nación se trasladaran a los municipios, y que se dejara abierta la posibilidad de un régimen de traslado de competencias a la institución escolar.

Independientemente de cómo se configure específicamente el régimen de competencias, lo que queda claro es su sujeción a la política macroeconómica y el hecho de que en el orden territorial se tendrán que atender más funciones con menos recursos. El costo de tales funciones –particularmente las relacionadas con la necesaria creación de un sistema de información y seguimiento local al desarrollo de la política- no se encuentra incorporado en la visión del costo educativo hasta ahora conocida.

La definición de competencias centrada en los municipios en una visión de demanda presume la activación de dispositivos que estimulen diversas formas de la contratación de recursos públicos con entidades privadas para la prestación del servicio educativo. En ese sentido, se trata de generar condiciones para generalizar una política que por vía excepcional se viene ya adelantando en diversas ciudades y municipios del país con los contratos de concesión, o de apadrinamiento, o con las órdenes de prestación de servicios (OPS). En consideración a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la reforma a la ley 60 de 1993 buscará eliminar cláusulas protectoras de la prestación del servicio educativo por parte de instituciones públicas (art. 8º. Ley 60/93). En una definición de competencias en la línea de políticas de demanda, el estado renuncia a la ampliación de la oferta pública educativa. Aumentos de oferta pretenderán ser contratados igualmente con instituciones privadas.

La descentralización de competencias en la forma como se viene proyectando impondrá con mayor fuerza un concepto de autofinanciación o de cofinanciación. La figura de las participaciones municipales del anterior régimen de transferencias ya

había abierto un espacio para esa visión de la financiación. Lo nuevo que debe esperarse es una mayor presión a la generación de recursos propios, sea en el municipio, o en la institución escolar, acompañada de esquemas de cofinanciación – ya existentes en todo caso- por parte de los padres de familia. En la práctica ello se traduce en reformas tributarias del orden territorial, o en un aumento de las tarifas escolares.

De otra parte, la definición de competencias centrada en las instituciones escolares en una visión de demanda conforma el terreno para la organización de la unidad básica escolar en la forma de empresa educativa, en la que la función gerencial de los recursos (los docentes incluidos) adquiere un lugar central, en particular la gerencia de costos y de tarifas. En este punto, comparto el planteamiento de Ocampo y Gantiva cuando advierten el inminente peligro, para la institución escolar, de la profundización de una política de autonomía financiera. Ésta consiste en que “cada institución se autofinancia, recibe los recursos del Estado como subsidio, como una suma fija por estudiante, de forma asistencial; nombra los maestros y, por consiguiente, regula el pago y las prestaciones sociales; transfiere a los padres de familia y de las comunidades la dotación de las escuelas; responsabiliza a cada institución de la consecución de los recursos. En otro sentido, autonomía financiera no es otra cosa que autofinanciamiento y privatización” <sup>[21]</sup> .

### **3.2. Asignación de recursos y políticas de demanda**

En la perspectiva de una política de financiación de la demanda, el costo por alumno se constituye en el factor fundamental de asignación de recursos. La reforma a la ley 60 de 1993 buscará fortalecer ese concepto, en atención además a los ya comentados criterios definidos constitucionalmente. La ley 60 de 1993 contiene un concepto de asignación que conjuga elementos fijos de oferta (financiación de “los gastos de atención de los usuarios actuales” Art. ), con componentes de asignación variable (“población potencial por atender”), que podrían asimilarse a políticas de demanda.

Al consolidarse un enfoque de “costos por alumno”, el camino a la definición de las ya comentadas unidades de capitación educativa (UCE) es expedito. De otro lado, al fijarse centralmente costos por alumno en función de tipologías escolares se esta en presencia de una forma de costo de referencia al cual tendrán que ajustarse los entes territoriales y las instituciones escolares. Si los costos son superiores al costo de referencia, se impondrán políticas de “ajuste” municipal o en la institución escolar para atender el costo estándar establecido. Al fin y al cabo lo que se transferirá será lo definido como costo de referencia. Si la política de ajuste no aplicara, la salida estaría entonces en la generación de recursos propios, lo cual como ya se dijo representa más impuestos territoriales o un aumento en las tarifas escolares.

El concepto de asignación según costos por alumno se refiere tanto a la población atendida (demanda efectiva) como a la población por atender (demanda potencial). El monto asignado resultaría en consecuencia de multiplicar el costo unitario por la demanda efectiva adicionada en la demanda potencial. Como complemento a ello, en consonancia con la visión neoliberal del rendimiento, una política de demanda presume el otorgamiento complementario de recursos en función de resultados de calidad y eficiencia.

Como se aprecia, un concepto de asignación de recursos con esa características desatará un feroz competencia por la atención de estudiantes; pues aplicará la fórmula a más estudiantes, más recursos asignados. La institución escolar es obligada a actuar como cualquier empresa en el mercado. La competencia no será exclusivamente entre las instituciones públicas. Dado que la visión de financiación por la vía de la demanda parte del supuesto de que lo que le interesa al Estado es disponer los recursos, independientemente de quien presta el servicio, la competencia se extenderá a la disputa con instituciones privadas por la obtención de dineros públicos. La prefiguración de relaciones de mercado mediante los mecanismos de asignación de recursos habrá de fortalecerse. Esa es la otra cara de la consigna principal de las políticas de financiación de la demanda: ¡ el dinero sigue a los alumnos!

Se estaría ya muy cerca del escenario diseñado por la políticas neoliberales para la educación pública: un mercado de la educación pública, con todas sus aparentes bondades. Productividad, eficiencia, calidad, equidad como posibilidad de acceso. La opción de que el principio de la "libre elección" se constituya definitivamente en dominante pareciera volverse realidad . Precisamente como lo señala Gómez Llorente, en el eje de la "libre elección" se encuentra la autonomía de la institución escolar, como mecanismo para generar la diversificación de productos en el mercado educativo. "Los partidarios de la "libre elección" son acérrimos defensores del centro (escolar, e. A.), y ciertamente han conseguido dar la vuelta al significado primigenio de este concepto. De autonomía escolar han pasado al concepto de autonomía empresarial, en lógica concordancia con la idea de libre iniciativa creadora de productos competitivos. Clave a su vez, según ellos, de la calidad, o disputada mayor satisfacción del cliente" <sup>[22]</sup> .

#### **4.- Límites de una política de financiación de la demanda**

Al considerar los límites de una política de financiación de la demanda, lo primero que debe decirse es que al tratarse de un enfoque de financiación centrado en "medidas de valor", desconoce la complejidad del proceso educativo en una sociedad, sus proyecciones sociales, culturales, pedagógicas y políticas; o simplemente las subsume a la disponibilidad de recursos. Lo segundo, es que no se sabe que reacciones de oferta se generarán como resultado de las medidas de intervención en la demanda. Seguramente se le apuesta al surgimiento de

instituciones privadas, o a la ampliación de los existentes, o a fusiones o a alianzas entre éstas. Empero, debe señalarse como lo ha mostrado la reciente crisis económica en el país, que las condiciones de acceso a la educación están fuertemente influidas por las condiciones socioeconómicas de las familias. La crisis ha obligado a que decenas de miles de hogares busquen nuevamente el refugio en la educación pública, precisamente cuando esta es sometida a una cirugía que reduce y congela drásticamente sus recursos. De tal suerte, que la opción de la atención privada de la educación no aparece siquiera como garantía de estabilidad en la prestación del servicio.

De otra parte, una política de financiación de la demanda no está exenta de conflicto en materia de definición de competencias. Al fin y al cabo ahí están en juego, configuraciones del Estado y del sistema político en el orden territorial. El concepto neoliberal de la “descentralización centralizada” choca tanto con clientelas organizadas territorialmente, como con aspiraciones legítimas de la sociedad por mayor autonomía y democracia local.

Así mismo, el escollo principal, en las condiciones actuales, para adelantar a plenitud la política de financiación de la demanda se encuentra en la posibilidad de desarrollar movimiento social en defensa de la educación pública. La experiencia de movimiento en torno a la reforma constitucional al régimen de transferencias representa un importante acumulado. El gobierno así lo ha entendido. No es casual tampoco, que en una política de financiamiento de la demanda se considere que una de las tareas centrales consiste en “quebrar” el poder sindical y político de la Federación Colombiana de Educadores –FECODE. En ese aspecto, la ley 60 de 1993 pretenderá un duro golpe al régimen docente vigente. Al fin y al cabo, se considera que éste representa uno de los principales obstáculos para desarrollar en profundidad la política neoliberal en materia educativa.

## Bibliografía

- Calcagno, Alfredo Eric (1997). El financiamiento de la educación en América Latina. En: Revista Iberoamericana de Educación, no 14, Biblioteca Digital, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, mayo, agosto.
- Departamento Nacional de Planeación/ Ministerio de Educación Nacional (1999). Plan de racionalización del sector educativo, Bogotá, 41 pp.
- Departamento Nacional de Planeación/ Ministerio de Educación Nacional (2000). Plan de Reorganización del Sector Educativo, Bogotá, 41pp.
- Departamento Nacional de Planeación. Programa Nuevo sistema Escolar: Transformación de la gestión y la participación educativa, Bogotá, (mimeo)
- Estrada Álvarez, Jairo (2001) Tendencias de reforma al régimen de transferencia. En: Pensamiento Jurídico, Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico no. 14, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales,

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- Estrada Álvarez, Jairo (2000). La política educativa en el Plan de Desarrollo. En: Educación y Cultura no.49, Revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de la Federación, Colombiana de Educadores, Bogotá, p.16-27
- Gómez Llorente, Luis (2000). Educación pública. Ediciones Morata, S.L., Madrid, 127 pp.
- Mora Humberto, Ayala Ulpiano, et. al. (1999) Financiamiento de la educación por medio de subsidios a la demanda: Evaluación de la viabilidad del sistema de capitación. Fundación para Educación Superior y el Desarrollo- FEDESARROLLO, Santafé de Bogotá, 48 pp.
- Ocampo, José Fernando/ Gantiva, Jorge (2001). Poner en la práctica la Autonomía Escolar: un propósito del magisterio colombiano. En: Educación y Cultura no.57, Revista del Centro de estudios e Investigaciones Docentes de la Federación, Colombiana de Educadores, Bogotá, p. 25-30
- Patrinos, Harry Anthony (1997). Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda. Banco Mundial, Washington, D.C., 56 pp.
- Richman, Sheldon (2001). Puede el libre mercado brindar educación pública?, The Foundation for Economic Education, ([www.fee.org](http://www.fee.org)).

---

[\*] Profesor Asociado, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

[1] El equilibrio fiscal, propósito de toda ortodoxia neoliberal, es comprendido como garantía del control de la inflación y de la estabilidad de la tasa de cambio; lo cual, por su parte, es la base de un "círculo virtuoso" que conduce, primero, al crecimiento económico y a la generación de empleo, y provoca, luego, impactos redistributivos progresivos al dotar a todos los miembros de la sociedad con mayores recursos.

[2] La visión privatizadora de la educación pública, ya se venía abriendo paso. Dentro de los muchos ejemplos, que alcanzaron una mayor relevancia en la segunda mitad de los noventa, se pueden mencionar:

a) Bonos educativos (un tipo de subsidio a la demanda, que presume y propicia la cofinanciación de los padres de familia);

b) Relaciones contractuales de variada especie (entrega de instituciones públicas en concesión, apadrinamiento de escuelas y colegios públicos por colegios privados, estímulo a famiempresas educativas o a contratación con ONG, entre otros);

c) Definiciones de calidad en la expresión de competencias básicas, como atributo mínimo que ha de poseer la educación.

Estos ejemplos deben considerarse en relación estrecha con los otros componentes de la política educativa que a continuación se relacionan.

[3] A éstos me refería, cuando señalé lo que “antes aparecía como respuesta imperativa frente a una situación coyuntural”. Bajo el manto de la crisis fiscal territorial, se emprendieron transformaciones estructurales que habrían de afectar la educación pública. Ver: Departamento Nacional de Planeación/ Ministerio de Educación Nacional (1999). Plan de racionalización del sector educativo, Bogotá, 41 pp.

[4] Ver: Departamento Nacional de Planeación/ Ministerio de Educación Nacional (2000). Plan de Reorganización del Sector Educativo, Bogotá, 41pp.

[5] Ver: Departamento Nacional de Planeación. Programa Nuevo sistema Escolar: Transformación de la gestión y la participación educativa, Bogotá, (mimeo). “Muchos factores conspiran contra la autonomía escolar. Ninguno tan amenazante como la aplicación y extensión del Nuevo Sistema Escolar, cuyo eje central es la sustitución de la autonomía escolar por la autonomía financiera”. José Fernando Ocampo y Jorge Gantiva, (2001). Poner en la práctica la Autonomía Escolar: un propósito del magisterio colombiano. En: Educación y Cultura no.57, Revista del Centro de estudios e Investigaciones Docentes de la Federación, Colombiana de Educadores, Bogotá, p. 30

[6] A través de los proyectos educativos institucionales (PEI), que representan un significativo avance en el desarrollo de un concepto democrático y participativo de la educación pública, también se empezó a abrir paso una mentalidad de “gerencia” educativa, que inducía la trampa de la escuela como empresa

[7] Ver: Milton Friedman (1966) Capitalismo y libertad. Ediciones Rialp, Madrid.

[8] Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2000). Proyecto de acto legislativo 012 de 2000: Compromiso con la descentralización ordenada, Bogotá, 8 pp.

[9] En diversos escenarios demostramos la desfinanciación de la educación pública y la reducción de recursos. Ver: Jairo Estrada, Daniel Libreros (2001). Tendencias de financiación de la educación pública en Colombia. Análisis del impacto del proyecto de acto legislativo 012 de 2000. Posibles escenarios 2001-2010. Federación Colombiana de Educadores, Bogotá Iván Jaramillo. Véase también: Iván Jaramillo (2001). El recorte de las transferencias a las entidades territoriales y las políticas de saneamiento fiscal. Fescol, Bogotá, 24 de abril, 22 pp. El gobierno en contraposición ha aseverado que las transferencias no se congelarán; que su crecimiento será real y ascendente durante el resto de la década.

[10] Ver Jairo Estrada (2000). Tendencias de reforma al régimen de transferencias. En: Pensamiento Jurídico. Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico, no. 14, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C.. En ese trabajo demuestro que

[11] Un porcentaje de participación de las transferencias para educación dentro del Sistema General de Participaciones (SGP) será probablemente definido con la reforma a la ley 60 de 1993. Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico una cosa son participaciones definidas constitucionalmente y, otra, participaciones definidas mediante la ley. En este último caso, es posible una estructuración más flexible del SGP, que puede ser redefinida en tendencia mediante mecanismos más expeditos que los de una reforma constitucional.

[12] El concepto de transferencias incluye tanto las territoriales como las de la seguridad social.

[13] Además de mostrar la conveniencia de distinguir técnicamente entre déficit primario (diferencia entre los ingresos corrientes de la nación y el total de los pagos, excluidos los intereses) y déficit fiscal, Cabrera y González señalan que el déficit primario ha aumentado por los mayores gastos que han implicado las transferencias territoriales, la seguridad social y la defensa. Empero, el mayor aumento del déficit fiscal se explicaría por la naturaleza explosiva de la deuda pública. Ver: Mauricio Cabrera y Jorge Iván González. El desmanejo de la deuda pública interna. Contraloría General de la República, Bogotá.

[14] Señala Iván Jaramillo, que los recortes en las metas futuras pueden oscilar entre 542.000 y 1.160.000 cupos, según el desempeño de la economía. Igualmente el previsible recorte de maestros conducirá, además, a una reducción de los cupos actuales de 7.156.627 a sólo 6.339.387 en el 2008. Impacto del Acto Legislativo 012. Goles a la política social. En: UN Periódico, no. 25, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, agosto 15 de 2001, p. 7

[15] Aquí se produce un tránsito en la fórmula de transacción. Primero la demanda, luego la oferta. Esta última no es descartada completamente.

[16] El nuevo texto constitucional establece en todo caso que se le dará "prioridad al servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de la cobertura" (Art. 356). Esta garantía podría comprenderse como un fórmula de transacción parcial con políticas de financiación de la oferta.

[17] Artículo 356. Detacado e. A. "Podrá concurrir" es distinto a "concurrirá".

[18] Independientemente de los eventuales conflictos sobre la forma de vinculación al régimen docente vigente (Estatuto Docente), la centralización del costeo beneficia a cerca de 90.000 docentes que se eran financiados con recursos propios de los departamentos y municipios.

[19] Ver anexo 1 del Plan de reorganización... Ob. cit.

[20] Ibid

[21] Ocampo y Gantiva, ob.cit., p.30

[22] Gómez Llorente, válido para la experiencia colombiana.