

Deuda externa y educación¹

Ramón Moncada Cardona²
Corporación Región, Medellín

Apreciados Amigos y Colegas de Comunidad Educativa

Dos hechos estrechamente interconectados se han cruzado por estos días entre nosotros: el cumpleaños número cuatro de Comunidad Educativa (¡Felicitaciones para estas terquedades que afortunadamente nos habitan!), y la discusión generada con el tema de la deuda externa y la educación. Creo que no pudo pasar mejor para Comunidad Educativa, que cumplir años en medio de su objeto y razón de ser probándose: el punto de intercambio, de discusión y de propuesta. El tema en cuestión por estos días ha sido de mi interés y ya antes había recomendado un grupo de trabajo más específico de Comunidad Educativa al respecto, porque a veces el intercambio de correos electrónicos no logra llegar a documentos y propuestas más consolidadas.

También hago parte, con gustoso placer, del Consejo Internacional del Foro Mundial de Educación y estuve presente en el reciente foro de Caracas; la conversación generada por la carta del FME de Caracas y los correos electrónicos que siguieron en esta red, me invitaron a unirme a esta conversación, para lo cual comparto con todas (os) ustedes el siguiente documento que escribí para el foro de educación al que asistí en noviembre del 2005 en la ciudad de Gravataí en Brasil. Como ven, para ser preciso en mi punto de vista, veo más posible movilizar la propuesta de canje de deuda externa por educación porque la opción de no pago me parece bastante inviable, pero bueno, la discusión está expuesta y espero que podamos continuar en esta conversación para que converjamos en propuestas para nuestros países y región latinoamericana.

Con gran aprecio, Ramón Moncada (Medellín Colombia)

El Encuentro Internacional de Educación –EIE- 2005 impulsado desde la Municipalidad de Gravataí en el Estado de Río Grande del Sur en Brasil, me ha hecho una invitación bastante provocadora para una corta reflexión sobre la financiación de la educación y especialmente acerca de la relación entre deuda externa y educación. Y como el EIE2005 es fundamentalmente un espacio de conversación, acepto de manera placentera el convite y escribo estas pequeñas notas en las cuales aprovecho fundamentalmente reflexiones y propuestas de espacios de diálogo internacional donde han circulado estos temas y en especial al Foro Mundial de Educación, la Campaña latinoamericana por el derecho a la educación y la red virtual Comunidad Educativa que nació con el Pronunciamiento Latinoamericano de Educación para todos (en el contexto de Dakar 2000).

¹ Agradezco los aportes para este artículo y la interlocución sobre este tema, con el economista e investigador José Fernando Gutiérrez, del Programa de Ciudad y políticas públicas de la Corporación Región.

² Director de Programas de la Corporación Región en Medellín, Colombia. Miembro del Consejo Internacional del Foro Mundial de Educación y de los Consejos Asesores del Instituto Paulo Freire de Sao Paulo y de la Escuela del Maestro de Medellín. Miembro de la Comisión nacional de seguimiento a las recomendaciones de relatoría especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. ramoncada@epm.net.co

* Fuente: <http://www.encuentrodeeducacao.org.br>. Recibido a través de ComunidadEducativa. Comunidad virtual de firmantes del Pronunciamiento Latinoamericano por una Educación para Todos. ComunidadEducativa@gruposyaho.com.ar

Este documento debe verse en sí mismo como eco y reconocimiento de estos espacios de diálogo internacional donde se pone una importante parte de la utopía y del proyecto social latinoamericano

El tema está en la actualidad del debate de las políticas de educación y para iniciar la escritura de este artículo, lo primero en recordar fue la reunión de organizaciones de la sociedad civil que sesionó de forma paralela a la cuarta reunión de alto nivel que hizo seguimiento a las metas de Educación Para Todos, con presencia de la UNESCO. Estas dos reuniones se realizaron en noviembre de 2004 en Brasilia; comienzo a continuación recobrando tres de los párrafos que escribí como parte del informe de este encuentro al que tuve la oportunidad de asistir:

En esta reunión se expresaron fuertes críticas al lento avance de las metas de educación: en Jomtien, 1990, se propuso el logro de varias metas para el 2000 y en Dakar 2000 se constató poco avance, una tendencia desfavorable y se ampliaron las metas para el 2015. En septiembre del 2000 se aprobaron las metas de desarrollo para el milenio y allí se incluyeron dos metas educativas: paridad entre sexos en primaria y básica y universalización de la educación básica. El centro de la crítica se pone nuevamente en el modelo de libre mercado, el cual ha profundizado la pobreza en gran parte de países donde se ha impuesto, ya que el mismo aboga por la reducción de las políticas sociales, en especial la salud y la educación. En efecto, la agenda neoliberal (conocida como el “Consenso de Washington) exige la liberalización financiera y comercial, la privatización, la desregulación, la apertura a la inversión extranjera directa, una tasa de cambio competitiva, disciplina fiscal, bajos impuestos y gobiernos más pequeños, recetario que difícilmente podría haber llevado prosperidad a las personas.

La crítica nuevamente se centra en el modelo de libre mercado, que ha profundizado la brecha de la pobreza y la desigualdad, con efectos perversos en las políticas sociales como la educación y la salud que deben ser asumidas por los particulares, por mandato expreso de los organismos multilaterales para garantizarse pago de obligaciones a través de las políticas de ajuste fiscal que han incidido en la reducción de la responsabilidad social en los derechos que ahora son bienes y que actualmente propenden por el favorecimiento del aumento de la oferta privada de educación en el mundo.

Otro de los temas en debate es el de la deuda externa frente a la cual hay dos posiciones: la de condonación total o no pago y la de pago mediante conversión en desarrollo y particularmente en inversión en educación. Sobre la primera, además de la consigna de organizaciones sociales, está trabajando más orgánicamente una buena parte de la Iglesia Católica con su programa Jubileo 2000, y sobre la segunda está trabajando una propuesta la Organización Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI, por encargo de la XIII reunión de Ministros de Educación realizada en Tarija (Bolivia) en septiembre de 2003.

Volveremos más adelante en el texto sobre estas dos opciones frente a la deuda externa. Antes, hablemos un poco de la financiación de la educación. Ante todo, nos ubicamos como lo ha enfatizado el **Foro Mundial de Educación** en sus principios, en el reconocimiento de la Educación como derecho humano y bajo la responsabilidad de garantía y financiamiento por parte del Estado; por lo tanto, deberá estar la garantía del derecho a la educación entre las prioridades del gasto o de la inversión pública, para lo cual dispone de los recursos propios del Estado provenientes fundamentalmente de la tributación que hacen los propios ciudadanos. La decisión de distribución y destinación de los presupuestos nacionales es una decisión política que obedece a las prioridades que establecen las sociedades y los Estados. Es así como puede observarse el énfasis y finalidades de los gobiernos según la distribución y uso social de su financiación y presupuesto nacional.

¿Por qué razón entonces la financiación de políticas y programas nacionales de educación de nuestros países han dependido de la financiación y del endeudamiento externo?

Tres asuntos explican este hecho: el primero se debe a que la educación no ocupa, generalmente, en buena parte de nuestros países (América Latina, Asia sub-sahariana y buena parte de África) un lugar de prioridad en la asignación del dinero disponible en cada nación y el énfasis del gasto se pone en otros sectores, en especial el que tiene que ver con los pagos de la deuda a instituciones financieras extranjeras, lo que absorbe la mayor parte del ingreso que estos países ganan cada año, aunado a que la laxitud de los gobiernos frente a la obligación impositiva a las corporaciones transnacionales limita ostensiblemente los presupuestos locales para gastos sociales.

El segundo asunto tiene que ver con el altísimo porcentaje de corrupción existente en la gestión pública y muy particularmente en la gestión del sistema educativo, lo que termina afectando severamente la inversión real final y dejando con frecuencia a las políticas, programas y metas de educación sin ser cumplidas.

Y el tercer asunto, se explica porque los gobiernos nacionales financian con recursos internos sectores para los que no es fácil conseguir préstamos externos en la banca multilateral, como el de la seguridad asociada a conflicto armado por ejemplo, dejando sin fondos nacionales suficientes a sectores como la educación, a los que es más fácil o probable conseguir financiación externa. A esto último se debe que un porcentaje considerable del endeudamiento externo de nuestros países esté representado en el sector educativo.

Abordemos ahora otro tema que se viene presentando en la financiación de la educación de nuestros países y que tiene que ver con un concepto bastante polémico, que se presenta con muchas bondades y es el que tiene que ver con la corresponsabilidad, ofrecido por la banca multilateral y aceptado por los gobiernos proclives a las políticas económicas ortodoxas para que cada vez las familias se hagan también corresponsables de la financiación de la educación. Esta figura responde al aseguramiento, es decir, la capacidad de pago individual y la provisión del servicio por parte del sector privado.

Dicha propuesta que es presentada con alto grado de bondad por su componente de solidaridad y cooperación, es en realidad una estrategia en la cual los Estados terminan enajenándose de su responsabilidad y obligación principal de garantizar el derecho a la educación y su financiación. Es bien sabido que la educación mejora la capacidad de respuesta de las personas frente a los cambios productivos, por ello es fundamental que la inversión en capital humano se realice desde temprana edad y no existan inequidades en las calidades de la misma dependiendo de quien asuma la financiación, por tanto la inversión y la actividad educativa no pueden depender de las responsabilidades de financiación de otros actores diferentes al Estado.

Refiriéndonos nuevamente a las dos opciones que están moviéndose en relación con la deuda externa hay dos propuestas: Una es la de la resistencia de gobiernos y sociedades a continuar con el pago de la deuda, considerando que ésta ha sido suficientemente pagada por los largos años de consignación a sus intereses y capitales y por los grandes efectos sociales que han implicado estos compromisos internacionales; en este sentido, la propuesta ha llegado al punto político y semántico de reconocer que más allá de países deudores, se trata de naciones acreedoras por los efectos internos de los endeudamientos con la Banca multilateral, ya que muchos de nuestros países han llegado inclusive a un porcentaje de la deuda externa cercana a al 50% de sus recursos nacionales, es decir que por cada dólar del presupuesto nacional, la mitad se reserva para el pago de acreencias externas, limitando el margen de maniobra fiscal de los países que quedan con un presupuesto muy reducido para su inversión interna.

La opción de condonación de la deuda externa o la resistencia definitiva al no pago de ella parecen ser las vías más difíciles e improbables –aunque muchos movimientos sociales se mantengan en este propósito-.

La segunda propuesta ha tomado más fuerza por la viabilidad de la misma, es decir el pago de deuda externa con inversión social interna en los países deudores.

Para llegar a esta propuesta han ocurrido dos dinámicas simultáneas en la última década, de un lado, el altísimo endeudamiento externo de los países y el sacrificio que esto ha implicado en la inversión y en la garantía de derechos sociales; y de otro lado, el descrédito que ha venido aumentando por estos organismos de la banca multilateral y por sus programas de ajuste que han terminado en muestras evidentes de fracasos – especialmente desde una óptica social- en países donde se han aplicado sus políticas y programas. Por esta razón, desde varios lugares se ha venido proponiendo –y se han iniciado ya algunas experiencias nacionales, particularmente en países africanos- de cambio de parte de la deuda externa por inversión social y particularmente para este análisis, cambio de deuda externa por educación. Esta iniciativa ha sido acogida y está siendo promovida por la Organización Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura -OEI- que es una organización de carácter intergubernamental cuyas orientaciones son tomadas en reuniones de Ministros de Educación. Justamente, en la XIII reunión que se efectuó en Septiembre de 2003 en la ciudad boliviana de Tarija se discutió este asunto y se orientó a la OEI para profundizar en su estudio y promoción ante gobiernos y organismos multilaterales.

Aunque se han tenido respuestas favorables de algunos de los organismos de la Banca multilateral para esta propuesta, con aplicaciones efectivas en varios países para cambio de parte de la deuda por inversión en programas sociales, no necesariamente educativos, como los medioambientales por ejemplo; persiste la preocupación por el condicionamiento que mantiene la Banca multilateral para la orientación de los programas, afectando el margen de autonomía de los países para las elecciones y definiciones, cosa parecida a lo que sucede con los condicionamientos de los créditos y la incidencia en las políticas educativas nacionales convirtiéndose muchas veces una “política privada” como la del FME o del Banco Mundial, en una “política pública” adoptada por los gobiernos nacionales y sin consideración muchas de las veces, de los proyectos políticos y culturales de los países.

De tal manera que se hace necesario combinar la discusión y los acuerdos del cambio de deuda externa por educación, con análisis y acuerdos en relación con la deuda interna en cada uno de los países, de manera que se pueda liberar mayor presupuesto para la educación y se puedan garantizar las condiciones para su financiamiento y para su garantía como derecho humano para todas y todos.

Pero es importante que se tenga en cuenta que si bien podemos abordar estos temas con una mirada de conjunto para la región latinoamericana, el asunto de la deuda externa e interna comporta condiciones específicas en cada país, y por lo tanto, cualquier propuesta para su condonación o cambio por inversión social, deberá partir de estas características particulares en relación con la composición de la deuda y de los acreedores y los márgenes de maniobra que se tengan. Otro asunto necesario de tener en cuenta en relación con la composición de los acreedores, es que éstos se han venido diversificando en los últimos años y aunque la alusión general de deuda externa tenga que ver con FMI y con BM, existe también una variada lista de otros acreedores con quienes tienen también deuda externa adquirida nuestros países y con quienes cambiaría un eventual escenario de negociación de la deuda.

El caso de Colombia

Si bien el presente documento adopta una referencia más general para Latinoamérica en relación con la discusión de cambio de deuda externa por inversión social y particularmente en educación, el caso colombiano ha estado mezclado en varios momentos del texto y por eso valen la pena algunas precisiones finales.

Un estudio sobre finanzas públicas e infancia resultado de un acuerdo interinstitucional en 2003, precisa bastante bien la situación y las condiciones relacionadas con la deuda externa e interna de Colombia: “El ritmo decreciente del gasto social (que pasó del 16% en 1996 al 10% en el 2002) contrasta poderosamente no sólo con el aumento del gasto en defensa y seguridad (que pasó del 4% en 1990 al 7.8% en el 2002) sino también con el salto exponencial que presenta la deuda pública -interna y externa-. Los mayores compromisos de la deuda pública están reduciendo el margen de maniobra de la política social. El crecimiento de la deuda pública, especialmente a partir de la segunda mitad de los noventa, ha sido espectacular. En 1991 el saldo de la deuda como porcentaje del PIB, era 41% y en el 2001 llegó a \$118 billones equivalentes al 62.5% del PIB.

Las tendencias actuales del gasto social decreciente y el gasto militar y la deuda crecientes van en contra del bienestar de la población colombiana.”³

Otro hecho importante de analizar en el caso colombiano – coincidente con situaciones similares con otros países de la región – es el crecimiento de la deuda interna a un ritmo mayor que la deuda externa. El sector financiero nacional es el principal acreedor de la deuda interna y el porcentaje que ésta representa tiene también serios impactos en la disponibilidad financiera del gobierno afectándose principalmente la inversión social. De acuerdo con el estudio mencionado en el párrafo anterior, se puede ver esto en el siguiente cuadro:

AÑO	Deuda Interna (% PIB)	Deuda externa (% PIB)	Total (% PIB)
1991	9.0	31.9	41.0
1995	13.3	16.4	29.7
1999	26.6	23.7	50.2
2001	35.2	27.4	62.6

Según datos del periódico Portafolio en una de sus ediciones de junio de 2005, Colombia tiene una deuda interna y externa que se encuentra por encima de 38.000 millones de dólares y cuenta con una reserva de 14.000 millones de dólares. Esta última cifra podría permitir la compra de parte de la deuda, especialmente la de corto plazo, que asciende a 9.000 millones de dólares

³ Finanzas públicas, niñez y juventud. UNICEF, Fundación Restrepo Barco, Cinde y Save The Children Reino Unido, Bogotá, noviembre de 2003.

aproximadamente, aunque esta vía no es muy bien recibida por los acreedores porque se genera un diferencial a favor del país según los intereses inicialmente pactados.

Los Acuerdos Stand By firmados por Colombia con el FMI, inciden desfavorablemente en una eventual negociación específica de canje de deuda externa por inversión en educación. Como se sabe, estos acuerdos están dirigidos a la disminución de gastos internos y al aumento de ingresos especialmente destinados al respaldo del servicio a la deuda. Además, estos acuerdos han buscado estratégicamente la “flexibilidad” en el presupuesto de la nación, en relación con gastos obligatorios (especialmente en pensiones y transferencias a entidades territoriales) para que se conviertan en gastos “discrecionales” y por eso han propuesto o generado reformas legislativas que tienen efecto directo en la inversión social de la nación.

En este contexto particular de deuda, Colombia podría iniciar con algunas estrategias más inmediatas de renegociación de los plazos y los vencimientos y compra de una parte de la deuda, aprovechando su reserva en dólares; y a mediano plazo, puede preparar una negociación más específica de cambio de deuda externa por educación, teniendo en cuenta también para su situación concreta, la composición diversa de la deuda y de los acreedores.

