

**POLÍTICA FISCAL Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ: EL CASO DE LA EDUCACIÓN
BASICA Y MEDIA EN COLOMBIA.**

LAURA ANGARITA ROMERO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2016**

**POLÍTICA FISCAL Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ: EL CASO DE LA EDUCACIÓN
BASICA Y MEDIA EN COLOMBIA.**

LAURA ANGARITA ROMERO

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

ANDRES FELIPE MORA CORTES.

Politólogo y Magister en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Candidato a PhD en Desarrollo y Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina y la Universidad Nacional de Colombia.

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2016**

Tabla de Contenido.

Introducción

1. Construcción de paz y política fiscal
 - 1.1 Política fiscal regulación de conflictos sociales y construcción de paz maximalista
2. Educación básica y media en Colombia como arena de regulación de conflictos
 - 2.1 Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE)
 - 2.2 Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria (ANDES)
 - 2.3 Asociación Distrital de Educadores (ADE)
 - 2.4 Frente Amplio por la Educación
 - 2.5 Coalición Colombiana por el derecho a la educación
3. Austeridad contra la construcción de paz en Colombia

Conclusiones

Introducción

Desde el año 2012 el Gobierno colombiano y las FARC han estado negociando una salida al conflicto armado, los diálogos llevados a cabo son más conocidos como Proceso de paz. Este año (2016) los acuerdos finalmente fueron firmados por ambas partes; sin embargo, no fueron refrendados por los colombianos en el plebiscito del 2 de octubre. No obstante, aún se sigue hablando de un escenario de posconflicto. De hecho, todavía se está pensando en el desarrollo de múltiples programas orientados a una atmósfera de posacuerdo.

Sobre el proceso se han planteado varios interrogantes, en materia económica las preguntas frecuentes son ¿cuánto dinero le costará al país y a la sociedad la reintegración a la vida civil de los desmovilizados de las FARC?, ¿cuál será el costo económico de la reparación de las víctimas? y ¿cuánto costará la aplicación de cada uno de los puntos acordados? Si bien existe la posibilidad de que el acuerdo sea renegociado, estos cuestionamientos son constantes en el tema del posconflicto.

Ahora bien, bajo ese panorama, la presente tesis pretende esbozar las características que debe cumplir la política fiscal para ser un mecanismo regulador de conflictos sociales y constructor de paz, más específicamente de una paz positiva, duradera y sostenible —definiendo las características de esta relación y no obviándolas—, ya que esta tesis pretende responder a la pregunta ¿Bajo qué condiciones la política fiscal puede convertirse en un instrumento de construcción de paz en el campo de la educación básica y media en Colombia? Siguiendo esa línea, es pertinente clarificar que esta investigación no pretende calcular cuál será el costo y los posibles escenarios del posconflicto, tampoco entrar en detalles sobre cómo y con qué cantidad de dinero se reparará a las víctimas, ni mucho menos ahondar en las formas de financiar lo acordado por el Gobierno Nacional y las FARC en la Habana; aunque esa información es relevante, no es el centro de lo que se desarrollará más adelante.

Retomando, este trabajo tiene como objetivo general establecer las condiciones bajo las cuales la política fiscal funciona como instrumento de construcción de paz. Con esto, se ofrecerán recomendaciones al caso específico de estudio, el cual es la educación básica y media en Colombia —entendiendo que en el campo de la educación nacerán y se profundizarán diversos conflictos sociales—. La hipótesis que se pretende demostrar es que la política fiscal es un mecanismo de regulación de conflictos sociales y un factor fundamental, más cuando se habla de construcción de paz. Si bien esta noción se ha entendido en Colombia como una cuestión de ingresos y gastos, y como un asunto netamente instrumental, esta noción debe ir mucho más allá.

La política fiscal, además de la distribución de recursos, debe ser entendida como reguladora de conflictos sociales, es decir, como un reflejo de fuerzas sociales. La cantidad de dinero del PIB destinada a cada uno de los rubros que conforman esta política (gastos de financiamiento, Sistema General de Participaciones, inversión y servicio de la deuda) es fruto de las presiones que se ejercen al interior del Gobierno Nacional Central. Al final, el rubro que obtiene mayores recursos refleja un interés particular el cual logra sobreponerse ante los demás.

Por otra parte, es importante anotar que esta investigación consta de tres capítulos los cuales responden a cada uno de los objetivos específicos de esta investigación y una sección de conclusiones. El primer capítulo, denominado construcción de paz y política fiscal, este capítulo está compuesto por dos partes: en una se muestra la relación entre las diferentes teorías de presupuesto público con el concepto paz negativa y paz positiva de Galtung, y el modo en el que esto se ha entendido en Colombia; y en la otra se desarrolla la idea principal de este trabajo, la cual responde a cómo la política fiscal puede llegar a ser reguladora de conflictos sociales y por qué es esencial concebir de esta manera la política fiscal en el contexto del posacuerdo en Colombia.

El segundo capítulo llamado, Educación básica y media en Colombia como arena de regulación de conflictos, el cual corresponde al estudio de caso, se exponen las presiones fiscales que se aproximan en el terreno de la educación básica y media, entendiendo la educación como un escenario de conflictos sociales el cual tiene implicaciones directas sobre el presupuesto público. Lo mencionado se hizo a través de la caracterización de los actores relevantes en la educación y sus demandas. Cabe señalar que para mostrar que la política fiscal puede regular estos conflictos con justicia y sin violencia se aplicarán los planteamientos de la segunda parte del primer capítulo al caso de la educación básica y media en Colombia.

En el tercer y último capítulo se plantea cómo ha sido la política fiscal en Colombia desde la Constitución de 1991, también el marco fiscal a mediano plazo y la regla fiscal. Esto se hace con el fin de mostrar que las anteriores al no estar planteadas en términos de paz maximalista no permitirán cumplir con las demandas mostradas en el capítulo dos. Además, se pone en evidencia las ventajas que supondría cambiar la concepción actual de política fiscal a la entendida en este trabajo. La propuesta que desde acá se realiza muestra cómo las políticas fiscales pueden regular y subsanar las demandas hechas en el tema de la educación.

Por último, se comparten las conclusiones a las que se llegaron tras la indagación realizada. Dichos hallazgos responden la pregunta inicial de esta tesis, es decir, mencionan las condiciones que debe cumplir la política fiscal para ser constructora de paz, en general, y en el caso de la educación básica y media en Colombia, en particular. Para cerrar, la relevancia de esta investigación radica en el esfuerzo de esbozar las bases de una política fiscal que tenga como objetivo construir paz, entendiendo que la construcción de esta va más allá de la firma de un acuerdo. Además, la comprensión de que el elemento económico debe trascender la concepción reduccionista de que la

política fiscal se reduce a los ingresos y gastos de una nación, es un punto esencial.

1. Construcción de paz y política fiscal

En este capítulo se pretende mostrar la relación de las diferentes teorías de presupuesto público con el concepto de construcción de paz. Para esto se partirá de la noción de paz negativa y paz positiva planteada por Galtung en 1969 y su vínculo con las diferentes interpretaciones de política fiscal. Además, se mostrarán los múltiples análisis que se han hecho sobre el costo de los acuerdos de paz. Lo anterior con el fin de señalar que lo que se ha planteado en materia económica en ellos se ha limitado al tema monetario, es decir, no se está pensando más allá de cuánto dinero se gastará en la implementación.

Para empezar, hablar de construcción de paz lleva necesariamente a tener una visión más amplia de lo que se entiende por este concepto. De hecho, cuando se utiliza esta categoría se refiere a una condición que trasciende a la firma de un acuerdo. La paz debe construirse todos los días ya que se extiende a lo que se ha denominado regularmente como posconflicto.

Colombia se encuentra en un proceso de negociación con las FARC, la dejación de armas por parte de esta guerrilla significará entre otras cosas la lucha y la confrontación de las ideas a partir de medios distintos a la violencia. En el proceso de construcción de paz —entendido como un mecanismo estructural que tiene la capacidad de regular conflictos sociales—, el presupuesto público es de gran importancia, aunque es preciso decir que no es solo un problema de ingresos y gastos en una sociedad.

En esta parte se hará barrido acerca de la forma en la que se ha entendido en Colombia la política fiscal, más específicamente en su relación con la construcción de paz. También, con el fin de analizar la forma en la que la política fiscal podría construir paz a través de la regulación de conflictos sociales se revisarán las diferentes miradas que existen en Colombia sobre estos temas. A continuación se mostrarán las distintas perspectivas desde las

cuales se ha abarcado la construcción de paz y la política fiscal, haciendo una dilucidación en la manera en la que se entenderán cada uno de estos conceptos en el presente trabajo. Al final, se analizará cómo la construcción de paz se ha incorporado en las diferentes teorías existentes acerca del presupuesto público, esto para comparar las miradas que existen en Colombia sobre la relación entre la política fiscal y la construcción de paz.

Dicho lo anterior, al hablar de construcción de paz es pertinente definir el tipo de violencia que pretende ser subsanada a través del presupuesto público. En este punto se encuentran autores como Galtung que habla de los tres tipos de violencia: directa, cultural y estructural.

- Violencia directa: “se relaciona con la agresión y su máxima expresión es la guerra” (Mesa, s.f., p. 2). Es decir, bajo esta concepción la violencia solo se entiende como el daño físico, verbal o psicológico causado a una persona.
- Violencia cultural: “es aquella donde se imponen unos valores o pautas culturales negando la diversidad cultural y legitimando el uso de la fuerza como forma de resolver los conflictos” (Mesa, s.f., p. 2). Este tipo de violencia se refiere a la utilización de medios coercitivos con el fin de imponer los valores de la mayoría o del grupo poblacional más fuerte o dominante.
- Violencia estructural: “está incorporada en la estructura y se manifiesta en desigualdad de poder, especialmente para tomar decisiones sobre la distribución de recursos, lo que a su vez se traduce en oportunidades dispares de vida” (Galtung, 1969, p. 171). Esta violencia “resulta del funcionamiento de formas de organización que generan déficits en la satisfacción de las necesidades humanas” (Valenzuela, 2016, p. 3).

Esta última será la de mayor relevancia en este trabajo, ya que es una violencia que procede de las estructuras sociales, políticas y económicas, opresoras en una sociedad —es dentro de estas estructuras que se encuentra el presupuesto público—. Bajo esta mirada, la violencia estructural estaría presente “donde quiera que las personas se vean lastimadas, lisiadas o asesinadas por la pobreza y las instituciones, sistemas o estructuras sociales, políticas y económicas injustas” (Köhler & Alcock, 1976, p. 343). Como plantea Valenzuela “a diferencia de la violencia directa, la violencia estructural no implica la intención de causar daño; basta que las estructuras inequitativas produzcan resultados adversos sobre necesidades básicas específicas”. (Valenzuela, 2016: 3)

Continuando con los argumentos de Valenzuela es clave señalar que las “situaciones estructuralmente violentas” (Reardon, 1988) se caracterizan porque un grupo controla los medios para expresar y satisfacer necesidades básicas, y alcanzar derechos. Aquí la violencia no se refiere únicamente a la forma de ‘hacer’, sino también de ‘no dejar hacer’, en otras palabras, de negar potencialidad (Fisas, 2006, p. 24). La concepción de violencia como ‘un evento’ —violencia directa—, o como ‘un proceso’ resultado de la forma de organización de las relaciones entre actores —violencia estructural— (Galtung, 1990, p. 294) permite distinguir entre “violencia que mata lentamente y violencia que mata rápidamente” (Galtung y Hoivik, 1971).

Ahora, con el fin de entrar a definir lo que se entenderá por construcción de paz es importante tener en cuenta que esta categoría de análisis, como lo menciona Valenzuela, “integra los enfoques minimalista (ausencia de violencia directa) y maximalista (ausencia de violencia estructural y violencia cultural), al igual que la creación de mecanismos e instituciones que permitan tramitar los conflictos sin recurrir a la violencia y garantizar una paz sostenible” (Valenzuela, 2016, p. 13).

A través de la revisión bibliográfica se encontraron tres visiones sobre lo que se entiende por construcción de paz, dos son planteadas por Galtung (paz positiva y paz negativa) y la otra, por Valenzuela (paz maximalista).

Tradicionalmente la paz se ha entendido como la ausencia de violencia directa o guerra. Esta noción tiene su origen en la *pax romana* en su doble dimensión, de imposición del orden interno, por una parte, y por otra la disuasión hacia el exterior a partir del poder militar. (Mesa, s.f., p. 1)

Como se mencionó antes, Galtung (1969) propuso en su teoría de conflicto dos categorías bajo las cuales se puede estudiar la paz: negativa y positiva.

- **Paz negativa:** “entendida como la ausencia de violencia” (Mesa, sf., p. 1), tiene como meta evitar los conflictos armados tradicionales. Se caracteriza por la ausencia de guerra o violencia directa, y se establece entre Estados; es decir, necesita un aparato militar que garantice la paz. Además, maneja la estrategia de la ‘guerra pacífica’. Por último, esta categoría se puede comprender como la reducción o eliminación de la violencia directa, la reducción del sufrimiento o de otra ofensa a las necesidades humanas básicas (Calderón, 2009, p.66).
- **Paz positiva:** se entiende como una paz en donde no solo existe la ausencia de un conflicto, sino también donde la construcción de paz se caracteriza por garantizar equidad, justicia, y la prestación de un mínimo de derechos en una sociedad. Igualmente, busca lograr una armonía social con justicia e igualdad para así poder eliminar la violencia estructural.

Se caracteriza por reducir el nivel de violencia directa elevándolo al nivel de justicia, ya que bajo esta visión se entiende que la paz no es un fin en sí mismo, sino un proceso que no rechaza el conflicto, ya que busca la forma pacífica y justa de afrontarlo y resolverlo. Cabe decir que este tipo

de violencia no es fácilmente identificable en la sociedad. Para cerrar, la paz en su versión positiva, “se centra en la reducción de la violencia estructural y cultural” (Calderon, 2009, p. 66), y en la construcción de paz por medios no violentos.

La última noción, denominada por Valenzuela (2016) como la ‘visión maximalista del conflicto’ comparte elementos de la paz positiva al combinar las ideas de la paz cultural y la paz estructural. Sin embargo, se diferencia de ésta en cuanto que entiende que construir paz puede generar nuevos conflictos sociales, los cuales no son contemplados bajo la mirada de la paz positiva. Así pues, esta visión maximalista acepta que el conflicto es inherente a las sociedades.

Avanzando en el razonamiento, es fundamental acotar que este trabajo se basará en la forma de construir paz propuesta por Juan Pablo Lederach. Según esta es por medio de la transformación de los conflictos que se puede interpretar de forma diferente lo que se entiende por resolución de conflictos, lo anterior teniendo como fin último la construcción de paz. Cabe decir que los conflictos deben ser vistos como retos y oportunidades para que exista un cambio constructivo —como él lo denomina— en las diferentes relaciones sociales existentes. Retomando, este autor define como transformación de los conflictos:

La visualización y la respuesta a los flujos y reflujos de los conflictos sociales como oportunidades vitales, para crear procesos de cambio constructivo los cuales reducen la violencia e incrementan la justicia en las estructuras sociales y responden a los problemas de la vida real en las relaciones humanas. (Lederach, 2003, p.15)

Como se plantea en *El pequeño libro de la transformación de conflictos*, el término ‘transformar el conflicto social’ sugiere un conjunto de lentes a través de los cuales se ve el conflicto de una manera más profunda y compleja.

La transformación de conflictos es un concepto preciso porque estoy comprometido con esfuerzos de cambio constructivo que abarcan y trascienden la resolución de problemas específicos. Expresa solidez científica porque se basa en dos realidades verificables: el conflicto es normal en las relaciones humanas, y además, es un motor de cambio. El concepto de transformación ofrece una visión clara e importante porque nos lleva a enfocar el horizonte hacia el cual nos queremos dirigir —la construcción de relaciones y comunidades saludables tanto a nivel local como global. Este objetivo requiere cambios reales en nuestra forma actual de relacionarnos. (Lederach, 2003, p. 5)

Entonces, siguiendo a Valenzuela citar a Lederach se puede clarificar lo anteriormente dicho, “la transformación de conflictos se presenta como una aproximación más holística que busca cambiar actitudes, patrones de relacionamiento y estructuras para construir sociedades más justas y pacíficas” (Lederach, 2003). Por tanto, implica cambios sociales y políticos —reestructuración de instituciones y redistribución de poder— para corregir injusticias y satisfacer las necesidades básicas. Además, requiere también hacer cambios en la conciencia y en el carácter de las personas.

Mientras que la resolución lleva a un estado final práctico, la transformación supone un final más abierto y un proceso continuo de cambio en diferentes niveles (Botes, 2003). En consecuencia, la transformación de conflictos se considera especialmente relevante cuando se trata de conflictos sociales arraigados y asimétricos en los que el objetivo es transformar relaciones sociales injustas (Parlevliet, 2009).

La transformación del conflicto propuesta anteriormente concibe entonces el conflicto como el resultado de estructuras sociales y políticas desiguales y opresoras. Esta visión se caracteriza por la lucha no violenta hacia el cambio social, la cual tiene una importancia significativa para la construcción de paz positiva y se acerca a los planteamientos de la visión maximalista de la construcción de paz.

Como se sabe, anteriormente se mostraron tres visiones generales acerca de la construcción de paz (paz negativa, paz positiva y la visión maximalista). Ahora éstas se relacionarán con las teorías de política fiscal para así poder mostrar las formas en las que se ha entendido en las teorías del presupuesto público la construcción de paz.

Con relación a los planteamientos sobre paz negativa esbozados anteriormente se encuentra la teoría de política fiscal planteada por Arias y Ardila (2003). A partir de un modelo econométrico, estos autores explican que la forma de construir paz es a través del combate de la guerra, por esta razón dicen que es necesario que en Colombia se aumente el gasto militar al 1 % del PIB. Podría señalarse que esta ha sido la lógica bajo la que se ha intentado construir paz, una paz negativa, y la que se ha implementado en los últimos Gobiernos, con excepción del Gobierno de Juan Manuel Santos desde el año 2010.

La anterior teoría se rige bajo la hipótesis de que lo que el Gobierno gaste ahora en milicia será lo que se ahorre en diez años. Además, eso estimulará la economía ya que promoverá la inversión extranjera y la acumulación de capital¹ privado. “Se ha argumentado que un incremento permanente del gasto militar es una condición necesaria para la actividad económica” (Arias y Ardila, 2003).

Igualmente, los autores reconocen de forma implícita el tipo de paz que están planteando, ya que concluyen que puede que el consumo disminuya y el bienestar de la ciudadanía no aumente; pero que a futuro la bonanza económica del capital privado llegará a todos los sectores de la sociedad, el llamado efecto derrame². Bajo esta óptica se puede interpretar que la

¹ El aumento de capital se refiere a la utilización de recursos específicos para la el aumento de una ganancia determinada, en este caso de beneficio de los privados, para ahondar más en este concepto consultar http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/documentos/bibliografia_cursos/economia_sociedad/capituloIX.pdf

² El “efecto derrame” consiste en que al producirse un crecimiento económico, parte de éste necesariamente llegará como resultado a las capas sociales inferiores de la sociedad, después de aumentar el capital privado de la capa social más propensa al ahorro, para una mayor amplitud de este concepto consultar http://campus.usal.es/~ehe/anisi/Modelizacion_II/Laura/trabajos/creciendo_y_desigualdad.pdf

construcción de paz es la ausencia de la guerra y la prosperidad del sector privado.

Por otro lado, en cuanto a los planteamientos de paz positiva y su relación con la teoría de política fiscal se encuentran visiones como la de Betancur (2005). Este autor critica la forma cómo se han entendido las finanzas públicas en la construcción de paz en Colombia, demostrando en su investigación que todo el gasto público social en Colombia ha sido cíclico y el gasto militar anticíclico.

Principalmente, su crítica está basada en lo expresado anteriormente en la relación política fiscal y paz negativa —visión mayoritariamente compartida por los gobiernos colombianos en cuanto a la forma de construir paz—. Como se señaló, la mayoría de Gobiernos en este país han comprendido la construcción de paz como la ausencia de la guerra, la cual se entiende como la eliminación del adversario a través del uso de la fuerza legítima del Estado y/o como la ausencia de violencia física por un actor diferente al Estado.

Del mismo modo, el autor ubica el problema del desajuste fiscal en el Gobierno Nacional Central. Para esto muestra cómo este último ha obligado a los entes territoriales a aumentar su recaudo³ para cubrir necesidades básicas, lo cual no aporta a la construcción de paz positiva. Según este autor, Colombia sí ha tenido reformas tributarias profundas, pero éstas han estado orientadas a recaudar más dinero a través de los impuestos para pagar la deuda externa o sus intereses, lo cual le resta recursos a la inversión. En parte, el análisis inicial de Betancur es una crítica de los planteamientos de Arias y Ardila anteriormente mencionados.

Adicionalmente, Betancur plantea una propuesta de reforma que consta de cuatro componentes. Esta proposición busca una tributación más redistributiva en donde sean menos visibles las brechas de desigualdad, planteando así las bases para una sociedad más justa, igualitaria y con mayores oportunidades de

³ Acá se entiende por recaudo, el dinero recogido producto de los impuestos y de las demás obligaciones de los ciudadanos de niveles regionales y departamentales.

salir de la pobreza. Las mencionadas son condiciones necesarias para que exista una construcción de paz positiva, que es a la que le apunta Betancur, y están orientadas hacia el lado de la equidad de la política fiscal ya que plantean un alto grado de progresividad.

Desde otro punto de vista, pero siguiendo esta misma mirada de crítica a la forma de distribución de los recursos en Colombia se encuentra Isaza y Campos. Por medio del análisis de los componentes de PIB, estos autores argumentan que el 6.5 % del PIB corresponde al gasto militar. Sin embargo, solo el 30 % del total del gasto es utilizado para el combate; es decir, gran parte de los recursos para la defensa están siendo destinados a pagar el pasivo pensional de este sector. Además, para mantener el gasto militar tan alto la guerrilla ya debería estar prácticamente acabada. (Isaza y Campos, 2008).

La investigación de estos autores demuestra que los Gobiernos hasta el de Álvaro Uribe Vélez en el 2010 entienden la construcción de paz desde una visión negativa, como se mencionó anteriormente. Del mismo modo ponen en evidencia que esta forma de concebir la construcción de paz no resulta funcional ni efectiva para el Estado ya que a través de este gasto no se ha podido cumplir con el postulado principal de la paz negativa que es la ausencia de violencia.

Así mismo, los autores demuestran a través de cifras que para el 2008 el gasto en defensa fue igual a la suma de todas las transferencias en salud, educación y saneamiento ambiental. Para este punto es muy evidente que la lógica de eficiencia de la política fiscal no aplica para el gasto militar y que el Gobierno entiende la construcción de paz en esta lógica negativa.

De ahí que Isaza y Campos muestran algunas paradojas en cuanto el gasto militar en el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Primero, el gasto medido en defensa no concuerda con la política oficial del país en donde se argumenta que Colombia no tiene conflicto interno ni externo. Segundo, los

montos destinados al gasto militar se consideran preocupantes para la estabilidad fiscal del país. La conclusión del texto de esos autores es que la poca credibilidad de los ciudadanos lleva a que los Gobiernos pierdan legitimidad y que se incrementen las políticas no eficaces como las que plantean Arias y Ardila para seguir incrementando el gasto militar.

Ahondando en esa misma línea crítica se encuentran también los planteamientos de Mora, quien señala que “la política fiscal no solo puede ser una cuestión de sumas y restas” (Mora, 2015: 96), dentro de esto, el autor dice que existen dos maneras de realizar un análisis crítico de la política fiscal: en primer lugar hay que entender que las políticas son el reflejo de los compromisos sociales que regulan los conflictos sin hacerlos desaparecer, y en segundo lugar que esos compromisos crean reglas y regularidades en la evolución de los gastos en el ingreso público (Mora, 2015: 68). Una vez más se hace evidente el tipo de paz al que le apuesta mayoritariamente el Estado, también que ésta no conduce a que los conflictos se transformen hacia situaciones de justicia ni de igualdad.

Según estos planteamientos la política fiscal tiene un carácter conflictivo y político, es decir, se mueve entre la acumulación y la legitimación para la reproducción de una estructura social determinada. En esta última línea se plantea que la política fiscal es la representación de la conflictividad social, en donde se acepta que esta y el déficit fiscal son elementos más políticos que técnicos en una sociedad. Bajo esta idea de política fiscal, la construcción de paz puede ser entendida como la asignación correcta bajo criterios de equidad y universalidad de los recursos del Gobierno Nacional Central. Esta asignación presupuestal no solo debe cumplir con ciertos requisitos sino que también se reconoce como problemática, y por lo tanto puede ser generadora de nuevas conflictividades sociales.

Parar cerrar esta línea de construcción de paz positiva mediante la política fiscal, pero introduciendo la noción de esta última como reguladora de conflictos, se

encuentra Joaquín Bernal quien exalta la necesidad de definir el papel del Estado en la economía —específicamente en la política fiscal—. El gasto público también tiene un componente de regulación político, “la definición del marco de acción estatal depende de una decisión de carácter político” (Bernal 1994), lo cual se explicará más afondo en el siguiente capítulo.

Como se mostró durante todo este apartado la política fiscal no es solo un problema instrumental de ingresos y gastos, sino que es una forma de construir paz, ya sea negativa o positiva, y esto depende del punto desde el que se esté hablando. Es importante tener claro lo que se ha dicho en cuanto a los recursos económicos que se necesitan para cumplir lo pactado en la Habana, aunque el presidente Juan Manuel Santos haya manifestado en una entrevista “nadie sabe cuánto va a costar el posconflicto” (El Tiempo, 2014). Para cerrar, la forma en la que se está planteando invertir los recursos demuestra el tipo de paz a la que se le está apostando desde el Gobierno Nacional.

Aunque en la actualidad no existe en Colombia una mirada unificada sobre el costo de la implementación del acuerdo de la Habana, en el siguiente cuadro se expondrá lo que se ha planteado en materia económica para el posconflicto. A partir de los rubros de las estimaciones se puede concluir la forma en la que cada uno de los estudios está planteando la construcción de paz.

Cuadro #1. Estimaciones del costo del posconflicto.

Actor	En dónde lo dijo	Cálculo de cuánto será el costo	Rubros en los que se va a dar el gasto
Comisión de paz del Senado.	Revista Semana, edición 1696, noviembre de 2014, página 38.	93 Billones de pesos a 10 años, es decir, desde el 2016 hasta el 2026.	Esta estimación se da para la totalidad del Acuerdo, es decir, los 5 puntos del mismo: reforma agraria, participación política, fin del conflicto, drogas ilícitas y víctimas.
Contraloría general de la República.	Revista Portafolio, enero de 2015.	Plantea dos cifras: 1. Entre 1.8 billones y 2.7 billones anuales (a precio constante del 2013) desde el 2016 hasta el 2026. 2. Entre 6.3 y 7.4 billones en el 2016.	Este cálculo se plantea de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> • La primera cifra se utilizaría solo para desmovilización y re integración. • La segunda cifra en reconstrucción del tejido social y para mitigar las necesidades de las regiones más golpeadas por el conflicto
Juan Camilo Restrepo, ex ministro de agricultura	Revista Semana, edición 1697, noviembre de 2014, página 22.	80 a 100 billones de pesos en los próximos 10 años, en el periodo entre el 2016 y el 2026.	Este cálculo solo está contemplando el posconflicto rural, es decir, lo planteado en el primer punto del acuerdo, el cual corresponde a una política de desarrollo agrario integral.
BBC Mundo (British Broadcasting Corporation)	Julio 20 de 2015.	La implementación de este acuerdo costaría al menos el 1 % del PIB anual durante 10 años. Es decir, según este cálculo, desde el 2016 hasta el 2026 el gobierno tendrá que invertir mínimo 1.1 % del PIB y	Este cálculo económico es realizado para los cinco puntos del acuerdo: reforma agraria, participación política, fin del conflicto, drogas ilícitas y víctimas.

		máximo 3,8 % del PIB en el postconflicto. Esto dependiendo de la extensión de los programas implementados.	
Mauricio Cárdenas, ministro de Hacienda desde el 2012.	El tiempo, edición virtual, noviembre 11 de 2015.	El cálculo realizado por el ministro de Hacienda expone que es necesario gastar 7.9 billones de pesos. Aunque al igual que el presidente argumenta que no se sabe cuánto va a costar la paz.	Este monto servirá para atender a las víctimas de conflicto, las cuales han sido beneficiarias de los programas de desarrollo rural.
Bloomberg Brief	Bank of America en la edición del 20 de julio de 2016.	El costo del posconflicto será de 187 billones de pesos por 10 años, casi la mitad del PIB actual en Colombia. Solo el costo de la implementación del punto agrario será de 82.400 millones de dólares, más el 20 % del PIB, desde el 2016 hasta que se implemente en su totalidad este punto.	Según este estudio la distribución del dinero estará dividida: la mitad para programas rurales y la otra mitad para pagos de reparación a las víctimas. Esta suma de dinero se invertirá en la compra de 13,9 millones de hectáreas de tierra para poder llegar hasta el 79 % de la población que vive en el campo.
Asociación Nacional de Instituciones financieras (ANIF)	En el marco del congreso anual de Fasecolda.	El centro de investigación económica planteó dos frentes para estimar el costo del posconflicto. Primero, se habla de los costos inmediatos, los	Este estudio tuvo dos frentes: <u>Costos inmediatos:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Indemnización de las víctimas 1.9 % del PIB.

		<p>cuales se estiman tendrán un costo de 2.2 % del PIB.</p> <p>Segundo, se habla de un cálculo de sostenimiento el cual costaría alrededor del 3 % del PIB.</p> <p>Hasta que se dé la aplicación total de los acuerdos estos podrían costar hasta 5 puntos del PIB, es decir, 380.000 millones de dólares del 2016.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dividendos, beneficios y costos del proceso de paz 0.3 % del PIB. • Sustitución de los cultivos ilícitos 0.14 % de PIB. • Transformación del campo 0.12 % del PIB. • Costo anual de los campamentos y sostenimiento de los desmovilizados 0.059 % del PIB. • Conservación de la jurisdicción especial para la paz (JEP) en los 3 primeros años \$1.210 millones de pesos por año y después de 5 años \$1.185 millones de pesos. <p><u>Costos de sostenibilidad:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación de las vías secundarias y terciarias, partidas adicionales para créditos y educación rural el 3 % del PIB durante los próximos 5 años.
--	--	---	---

Fuente: Elaboración Propia.

Así bien, la posición que pretende tomar este trabajo es la de la construcción de paz positiva a través de la política fiscal. Aunque es de resaltar que a pesar de la mezcla que se da en Colombia entre los planteamientos de paz positiva y paz negativa, no se ha contemplado la idea de la paz maximalista —la cual entiende que la terminación de un conflicto puede generar otros—. Esto último no se ha tenido en cuenta a la hora de pensar la relación entre política fiscal y construcción de paz.

Como resultado, ninguna de estas miradas entiende la política fiscal como la regulación de conflictos sociales. No obstante, lo que se planteará acá pretende ir más allá, en cuanto acepta que los nuevos conflictos que se pueden generar pueden ser regularlos y pueden ser la forma de subsanar la violencia estructural que genera la política fiscal. Este planteamiento es novedoso y además de ser el atractivo de esta investigación, es el tema que le compete al siguiente apartado.

1.1 Política fiscal regulación de conflictos sociales y construcción de paz maximalista

En lo presentado anteriormente se mostraron las tres líneas conceptuales del término construcción de paz. A continuación se mostrarán las tres líneas conceptuales de la política fiscal con el fin de relacionarlas con las nociones esbozadas en dicho apartado. Todo esto servirá para definir la manera en la que entenderá el concepto de política fiscal en este trabajo.

Según Corredor (1988) existen tres diversas visiones de la política fiscal: como fallos del mercado, como fallo de la democracia y como regulación de conflictos.

- **Política fiscal como fallos del mercado:** “reconoce la necesidad de la intervención estatal para corregir las fallas de la economía de mercado” (Corredor, 1998, p. 96). En este caso, la intervención se da debido a las fallas del mercado que se generan por la heterogeneidad de sus fines.

Bajo esta visión, el Estado debe intervenir a la hora de asignar los recursos, distribuir la riqueza y estabilizar la economía.

Relacionando esta visión con las distintas teorías de la construcción de paz, se puede decir que la política fiscal como fallos del mercado podría ubicarse en el lado de la paz negativa. Esto se debe a que aunque no se plantea directamente la idea de la ausencia de violencia, el alcance del Estado es limitado y está supeditado a lo que a los mercados y a los privados no les interese o no sean capaces de regular. En ese orden de ideas, el Estado debe garantizar a los privados la inversión, lo cual se puede considerar como una visión reduccionista de la forma en la que la economía debe intervenir en un Estado.

- **Política fiscal como los fallos de la democracia o los fallos públicos:** acá se argumenta que “el gasto público no siempre sigue el ciclo económico, sino que sigue el ciclo electoral y los intereses de sus actores” (Corredor, 1988, p. 95), es decir, el déficit resulta de procesos democráticos, más que de procesos del mercado. En esta visión, los agentes de estas democracias, como lo plantea Corredor (1988), interpretan y sobredimensionan los gastos mediante los diferentes recursos que tienen a su disposición.

De ese modo, la teoría de la política fiscal como los fallos de la democracia podría plantear una construcción de paz tanto negativa como positiva, ya que esta construcción depende de los actores que estén en la cabeza del Estado. Ahora, bajo esta visión la forma en la que la política fiscal puede construir paz está supeditada a la visión misma de construcción de paz que tengan los entes encargados de la hacienda pública. Esta teoría introduce la idea de que la política fiscal es una decisión más política que económica, y por lo tanto cumple con unos ciclos más políticos —electorales, de agenda, entre otros— que económicos o del mercado.

- **Política fiscal como regulación de conflictos sociales:** el concepto de la regulación se puede entender como un concepto sistémico, es decir; “esta reproducción no significa la repetición del proceso con cada uno de los elementos en su ‘sitio’, sino su recomposición, sus nuevas cualidades, y posiblemente, la destrucción de algunos y la emergencia de otros” (Corredor, 1988, p. 92). Siguiendo los planteamientos este autor, el gasto público debe ser entendido como un medio de regulación, más no como la forma de intervención del Estado en una economía.

Esta visión de regulación es una crítica al modo en el que se ha entendido normalmente el problema de la política fiscal en una sociedad; es decir, la reducción del ingreso y el gasto a partir del cual se desprende el concepto de déficit fiscal.

El camino inverso, que es el que se ha seguido, estrecha y tergiversa la problemática de las finanzas públicas y las reduce al frío análisis de los ingresos y los gastos públicos: Estado y economía se relacionan en forma inmediata, principalmente por la vía del gasto público, sin examinar este como la materialización parcial de las funciones del Estado. (Corredor, 1988, p. 91)

Esta visión reduccionista entiende que cuando no se da una igualación contable en los esfuerzos del Estado, las acciones de este deben estar encaminadas hacia el aumento de los ingresos y la reducción de los gastos. Lo anterior con el fin de reducir el déficit. Sin embargo, esto ha generado que el gasto público “tome el camino de la racionalización, alterando su composición y adelantando reformas institucionales que impiden o distorsionan una adecuada asignación de recursos” (Corredor, 1988, p. 104). Esto ha desdibujado la idea de que a partir de la política fiscal el Estado cumple una parte de sus funciones.

Como se mostró anteriormente en Colombia se ha entendido de múltiples maneras la relación entre construcción de paz y política fiscal. A pesar de esto, la relación no ha sido planteada en términos de regulación de conflictos

sociales, así que en este apartado se explicará esa relación mayoritariamente ignorada, la cual será el centro de este trabajo.

La política fiscal como reguladora de conflictos sociales se acoge a la idea de la construcción de paz maximalista, en cuanto entiende la construcción de paz como la creación de condiciones de equidad, igualdad, justicia, etc.; pero que es consciente de que al irse generando estas condiciones, otros conflictos irán emergiendo de los diferentes sectores sociales.

En el segundo capítulo se mostrará cómo al entender la política fiscal como una forma de regular los conflictos sociales en el terreno de la educación —tema del estudio de caso de este trabajo— se están planteando conflictos que tendrán un impacto fiscal no previsto por la visión reduccionista de la política fiscal. También, se hará evidente cómo la política fiscal a través de una visión maximalista debería entrar a regular dichos conflictos.

2. Educación básica y media en Colombia como arena de regulación de conflictos

En este capítulo se pretende aplicar la teoría desarrollada en la primera sección del trabajo al caso de la educación básica y media en Colombia, todo esto teniendo en cuenta el contexto actual colombiano —las negociaciones con las FARC—. Además, se mostrará cuáles son los temas más relevantes en los debates que se están llevando a cabo acerca de la educación, y se expondrá en detalle el terreno de la educación básica y media como una arena de conflictos y presiones fiscales.

Se partirá bajo la concepción de que la educación es un escenario de conflictos sociales, el cual tiene implicaciones directas sobre el presupuesto público. Para esto se caracterizarán los actores relevantes en la educación, sus demandas y se harán estimaciones sobre los costos de esas demandas. Igualmente, se propondrán también los criterios bajo los cuales se debe repartir el presupuesto destinado a la educación en Colombia, para que partiendo de esto se puedan regular los conflictos provenientes de la educación aplicando la teoría esbozada en el primer capítulo. De igual forma, se mostrará la necesidad de entender la política fiscal de una manera en la que se contemplen las luchas sociales en torno a la educación y se lleguen a regular estos conflictos.

Para comenzar, en el año 2015, dentro del marco de la socialización del estudio sobre el papel de los docentes en la mejoría de la educación, el Presidente Juan Manuel Santos convocó al país a alcanzar una meta que él mismo denominó ambiciosa. Dicho objetivo se encuentra consignado en su plan de Gobierno y dice:

Colombia será el país más educado de América Latina en 2025, con un capital humano capaz de responder a las necesidades locales y globales, y de adaptarse a cambios en el entorno social, económico, cultural y ambiental, como agentes productivos, capacitados, y con oportunidad de

desarrollar plenamente sus competencias, en el marco de una sociedad con igualdad de oportunidades. (Plan Nacional de Desarrollo, p.83)

Para propósitos de esta investigación es de vital importancia contextualizar las discusiones más recientes que se han generado en torno a la educación, más específicamente las que han estado en el marco de los Acuerdos de paz de la Habana. Dando continuidad a lo mencionado, durante cuatro años el Gobierno colombiano estuvo negociando un Proceso de paz con las FARC, al inicio de estos diálogos se definieron seis puntos que regirían la agenda; sin embargo, en esta ocasión solo nos centraremos en los que son pertinentes para esta tesis.

En lo correspondiente al tema de la educación y su financiación, en el primer punto del acuerdo denominado *Hacia un nuevo campo Colombiano: Reforma Rural Integral*, el Gobierno se compromete a ofrecer una educación rural. Además, anuncia que se “creará y se implementará el plan especial de Educación Rural” (Mesa de Conversaciones, 2016). Sobre éste es pertinente resaltar que pretende garantizar la gratuidad de la educación preescolar, básica y media en el campo.

Así mismo, en el punto tercer del Acuerdo, denominado *Fin del Conflicto*, el Estado se compromete a brindar educación prioritaria a los menores de edad desmovilizados de las filas de las FARC. Del mismo modo, plantea que a los guerrilleros se les ayudará, si ellos así lo desean, a terminar los estudios correspondientes a los niveles de educación básica y media.

Cabe destacar que aunque dentro de los acuerdos se plantea el tema de la educación, se hace de forma muy vaga; y no se deja claro cuál será la procedencia de los recursos para cumplir con lo pactado por el Gobierno con respecto a la educación, ni cómo se obtendrá este dinero.

Antes de continuar, es relevante recordar los términos que se plantearon en el anterior capítulo: construcción de paz maximalista y política fiscal como reguladora de conflictos sociales. Se dejó claro en el primer concepto que construir paz es un proceso que puede generar nuevos conflictos; y en el segundo, que esta noción implica la recomposición de un proceso que trasciende la reproducción del mismo, en donde la política fiscal más que entrar a mediar entre el Estado y el mercado es una forma de materializar parcialmente las funciones del Estado.

Ahora, en el acuerdo de la Habana se materializaron algunas de las causas que han abanderado por años los movimientos organizados en torno a la lucha del sistema de educación —se expondrán más adelante—. Por ejemplo, la gratuidad de la educación responde a las demandas de la mayoría de ellos, aunque también hay otros temas que no han sido planteados ni resueltos dentro del Acuerdo. Muchos de estos seguirán generando conflicto en el sector educativo, ya que por ahora el tema del Acuerdo es coyuntural, y los temas de debate que se pueden estar gestando al respecto están inmersos en este contexto.

Por otra parte y como se decía antes, en el Acuerdo se dejan de lado ciertos detalles. Para ilustrar, no se habla sobre las condiciones salariales ni de salud de los profesores que irían a trabajar a las zonas en las que el Estado se comprometió a llegar a través de colegios públicos. Tampoco, por la vaguedad misma del Acuerdo, se da cuenta sobre las minucias derivadas de ofrecer educación a los ex combatientes de las FARC, ni se hace explícito si los colegios públicos garantizados por el Estado deberán cumplir con las características de calidad planteadas por los distintos movimientos sociales para la educación pública.

Igualmente, a causa de la imprecisión de los acuerdos en algunos puntos —entre ellos los concernientes a la educación—, no se especifica en ningún momento la forma en la cual se financiarán estos compromisos. En otras

palabras, el gobierno se está comprometiendo a lograr unos mínimos en educación sin antes haber suplido las demandas históricas por las cuales luchan los movimientos sociales, y sin tener idea de dónde saldrán los recursos económicos.

Llegados a este punto y teniendo en cuenta lo dicho en el Acuerdo en materia educativa es necesario caracterizar a los actores históricos involucrados en la lucha por la educación. Esto, con el fin de mostrar que aunque los acuerdos, como se mencionó anteriormente, materializan algunas peticiones realizadas por estos movimientos, hay temas que aún están por fuera de la discusión. Al final, para que exista una verdadera regulación de los conflictos sociales deben tenerse en cuenta las demandas surgidas de estos movimientos.

En esta medida se vuelve relevante y adquiere validez la pertinencia de entender la política fiscal bajo la visión maximalista. Bajo esta perspectiva se entran a regular los conflictos no previstos dentro del acuerdo, pero que igual están presentes en las luchas de los movimientos en pro de la educación. Algunas de estas organizaciones se mostrarán a continuación.

2.1 Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE)

Fue fundada el 24 de marzo de 1959, se creó bajo el mandato de Alberto Lleras Camargo en el Primer Congreso Nacional de Educadores, y surgió por la fusión de varios sindicatos nacionales. Además, fue reconocida el 6 de agosto de 1962 por el Ministerio de Protección Social —según la resolución N° 01204—. Esta organización social gremial está compuesta por treinta y tres sindicatos regionales y uno nacional. Con los anteriores se integra la estructura federativa, la cual agrupa 270.000 docentes de los casi 312.000 que hay actualmente en el país

El Magisterio estuvo en paro durante quince días en el año 2015, en este exigía la eliminación definitiva de la evaluación por competencias. Al final, tras el diálogo con el Gobierno se acordó que aunque la evaluación no se eliminaría,

su enfoque cambiaría a uno diagnóstico - formativo. Esto significa que permite evaluar a los profesores por su desempeño a la hora de dar clase.

De la misma forma, el paro buscó también el aumento a las diferencias de los etnoeducadores, la reivindicación de la prestación de salud a los docentes a partir del cambio de la selección de las entidades que prestan este servicio. Adicionalmente, se exigió que dentro del Plan Nacional de Desarrollo la nación converja con los entes territoriales para ponerse al día con el pago de las deudas laborales.

Así mismo, otras de las peticiones de quienes estaban en paro estaban relacionadas con la gratuidad educativa, dotación, alimentación e infraestructura para las escuelas. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer que el tema económico fue una de las principales tensiones entre los negociadores de FECODE y el Gobierno Nacional. En principio, el Magisterio pedía un incremento gradual del salario de los docentes durante los próximos cuatro años, es decir, un incremento del 12 % hasta el 2019.

Según Luis Alberto Gruber, presidente de FECODE, el paro logró la reivindicación de la profesión docente, la nivelación salarial y la consecución de recursos para infraestructura y alimentación escolar. Cabe resaltar que no todos los miembros de FECODE estuvieron satisfechos con lo acordado, muchos demandaban más.

Como la resolución anterior no fue completamente satisfactoria, los maestros volvieron a entrar en paro en el año 2016. La falta de cumplimiento de lo acordado el año anterior fue el detonante. El Gobierno incumplió, tampoco resolvió las peticiones más urgentes que eran las relacionadas con la prestación de un servicio de salud digno, la falta de pago de las deudas producto de los escalafones, y temas relacionados con horas extra y pensiones de los maestros.

El Tiempo en el artículo Fecode convoca paro nacional de maestros para el primero de junio “FECODE busca un nuevo Sistema General de Participación⁴ que otorgue ‘mayores recursos’ del presupuesto nacional para la educación pública”. (El Tiempo, 2016). Según un artículo de El Tiempo (2016) en se señala que:

Cumplir con estos acuerdos va a costar 1.7 billones de pesos al año durante 4 años al país, solo en salario a 330.000 maestros se necesitarán 1.68 millones al año, y para cumplir lo pactado en cuanto a la bonificación por el escalafón docente se necesitaran 3.000 millones por año.

2.2 Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria (ANDES)

Esta asociación se articula en torno a la defensa de la educación como un derecho y a la reivindicación de la educación preescolar, básica y media. Todo esto a través de la exigencia de un modelo educativo en donde las instituciones públicas sean en su totalidad financiadas por el Estado.

Además, las instituciones que conforman la Asociación exigen la garantía del bienestar estudiantil, la autonomía y la democracia escolar. Igualmente, piden que las instituciones públicas cuenten con modelos de educación científica que tengan la calidad requerida para construir una sociedad democrática y en paz.

Un hito dentro de la asociación fue la realización del Encuentro Nacional de Estudiantes de Secundaria en el año 2012. Con el fin de lograr a través de la educación un desarrollo para el país, la agrupación consensuó las siguientes demandas al finalizar el Encuentro: una educación preescolar, básica y media universal de calidad —este criterio de calidad debe ser entendido como la integralidad, en donde la educación pública gratuita e integral debe ser financiada totalmente por el Estado—; la terminación de la figura de concesión y convenios con los colegios privados, a cambio fortalecer los colegios públicos sin distinción de si se encuentran en zona urbana o rural; el rechazo a la

⁴ El Sistema General de Participación (SGP) es la forma en como los entes territoriales y departamentales participan del presupuesto nacional.

formación de competencias y a las pruebas de Estado, ya que estandarizan la educación y no permiten una verdadera generación del conocimiento.

En consonancia, defienden también la autonomía escolar, entendiendo por esta la diferencia entre cada una de la zonas del país, y la libertad de cátedra como una herramienta para alcanzar una educación crítica, científica y humana. Tampoco se puede dejar de lado otro de sus frentes de lucha que es el acompañamiento al Magisterio en la búsqueda de un estatuto docente. En resumen, la Asociación Nacional de Estudiantes de secundaria defiende las iniciativas que busquen cambiar el modelo de educación actual. Por último, en cuanto a las luchas concernientes a la política fiscal del país, exigen la derogación de los decretos 2355 y 1290, y la Ley de sostenibilidad fiscal.

2.3 Asociación Distrital de Educadores (ADE)

Esta asociación surgió en 1957 bajo los ideales de “obtener y defender las reivindicaciones del Magisterio en materia salarial, prestacional y de carrera docente” (Asociación Distrital de Educadores y Educadoras, 2009). Sus luchas sociales y políticas han estado guiadas hacia la negociación colectiva que se ha dado a partir de movilizaciones, paros, peticiones y demás acciones que realiza el sindicato.

Por ejemplo, en el paro realizado en el año 2013 protestaron en contra del sistema pensional de los maestros, se levantaron en contra de las medidas negociadas entre FECODE y el Gobierno. En palabras de William Agudelo, presidente del sindicato, “no solamente necesitamos mesas de trabajo sino que nos presten el servicio, que nos den citas y medicamentos, eso es lo que requerimos, acciones concretas”⁵

Durante toda su trayectoria la ADE se ha caracterizado por luchar de la mano con FECODE por el establecimiento de un salario profesional para los

⁵ Según lo publicado por el portal de noticias blu radio el 11 de septiembre del 2013 en “La asociación distrital de educadores de Bogotá sigue en paro”

educadores y una reforma educativa en donde se combata la corrupción y la violencia. Según la Asociación Distrital de Educadores, en materia económica, normas como el acto legislativo 01 del 2001, la Ley 715 del 2001, el decreto Ley 1278 del 2002, la Ley 812 del 2003 y el acto legislativo 01 del 2005, han significado un retroceso en la financiación de la educación pública. Actualmente, “la ADE lidera junto a la FECODE la lucha contra todas estas normas regresivas” (Asociación Distrital de Educadores y Educadoras, 2009).

2.4 Frente Amplio por la Educación

Este frente nace a partir de un proceso de “construcción conjunta, articulación, diálogo, organización, incidencia y movilización por la educación” (CCDE, 2015). A partir de la identificación de la necesidad de pensar la educación como un derecho y un bien, esta organización se plantea como un movimiento educativo que debe estar al alcance de todos y que además busca posicionar este tema como un debate público. Teniendo en cuenta las diferentes demandas de los grupos sociales se organizaron y se encontraron en el frente amplio por la educación, los derechos y la paz.

A su vez, el Frente Amplio por la Educación considera como deber del Estado la garantía de la educación pública en los niveles de preescolar, educación básica y media “completa, gratuita, equitativa, con aprendizaje pertinentes y efectivos” (CCDE, 2015). Todo con el fin último de combatir la desigualdad como forma de luchar por la paz. “Como garante del derecho, el Estado tiene una responsabilidad ineludible de la construcción, fortalecimiento y universalización de los sistemas públicos de educación” (CCDE, 2015).

A partir de estas demandas el Frente Amplio por la Educación se pone en contra y denuncia la incorporación de culturas provenientes de lo privado, las cuales se han inmiscuido en el ámbito público. También, se opone a la profundización de los modelos de colegios por concesión. Por otra parte, en

cuanto a lo económico pone en evidencia que “el recorte de un 20 % de los recursos a la ciencia y la tecnología, quedando en tan solo 270.000 millones de pesos para el año 2016” (CCDE, 2015) y el bajo salario a los profesores de todos los niveles vinculados al sector público.

Ahora bien, teniendo en cuenta las demandas y los temas sobre el modelo de educación actual con los cuales el Frente Amplio por la Educación no está de acuerdo, articulan sus luchas hacia la exigencia de una educación sujeta al control político. En otros términos, que las políticas educativas del país sean elaboradas de forma participativa y que la participación ciudadanía se dé en la formulación, implementación y rendición de cuentas —siempre sujetas al debate público—.

Igualmente, exige que el gobierno se comprometa con el presupuesto que requiere la educación pública para:

Promover la formación integral de las y los estudiantes desde la educación inicial hasta el nivel profesional, técnico o tecnológico, que tenga en cuenta el desarrollo del país, la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía, la valoración y respeto por diversidad cultural. (CCDE, 2015)

Así, siguiendo esta línea, el Frente Amplio por la Educación demanda la necesidad de “garantizar los recursos económicos para el acceso a la educación pública, en condiciones de igualdad a todas las personas, en todos los niveles de la enseñanza” (CCDE, 2015).

2.5 Coalición Colombiana por el derecho a la educación

La lucha constante de esta coalición gira en torno al rechazo de las privatizaciones en la educación, basados en el análisis crítico de las reformas implementadas luego del Consenso de Washington. Se argumenta que dichas reformas además de ser bastante cuestionadas por sus creadores, buscan

endeudar a los jóvenes, reduciendo así las posibilidades de que las personas con menores ingresos económicos puedan acceder a la educación.

La Coalición Colombiana por el derecho a la educación es un actor relevante en cuanto a las luchas contra el sistema educativo. Por su parte, señalan que en materia económica sus metas están más orientadas hacia la educación superior, y que se encuentran en contra de lo estipulado en la Ley 30 de 1992. Esto se debe a que sus lineamientos están basados en el modelo neoliberal, el cual no permite la equidad, la universalización y el acceso no diferenciado a la educación superior, aumentando así las brechas de pobreza y desigualdad en la sociedad colombiana.

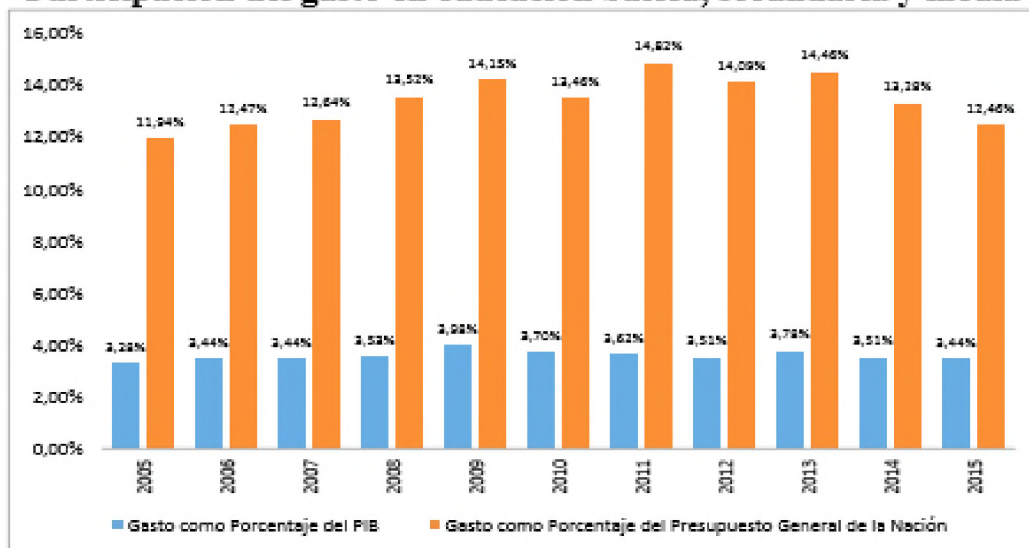
Con esto en mente, a lo largo del siguiente capítulo se desarrollará la idea de cómo la política fiscal actual en Colombia es contradictoria y no logrará responder a las luchas que caracterizan a los movimientos sociales acá esbozados y a lo planteado en las negociaciones de Habana en lo concerniente a la educación. Acá hay que destacar que si no se atienden las demandas del sector educativo, así se esté llevando a cabo un Proceso de paz, se va a generar de igual modo un aumento en las brechas de desigualdad y una falta de oportunidades equitativas. Del mismo modo, se mostrará cómo al cambiar la concepción de la política fiscal por la propuesta será posible la regulación y la satisfacción de las demandas históricas por parte de los sectores educativos.

3. Austeridad contra la construcción de paz en Colombia

En este capítulo se abordará la política fiscal colombiana vigente desde la Constitución del 1991, también el marco fiscal a mediano plazo y la regla fiscal. Todo esto con el fin de esbozar las características que debe cumplir este tipo política para ser un mecanismo regulador y constructor de paz — específicamente de una paz maximalista que defina las características de esta relación y no las obvie—. Igualmente, se mostrará cómo la regla fiscal es un limitante para la política fiscal a la hora de pensar la regulación de los conflictos en la educación básica y media, los cuales fueron expuestos en el capítulo anterior.

Así pues, desde la creación de la Constitución de 1991, en Colombia ha existido la tendencia histórica a la austeridad y al equilibrio de las finanzas públicas, es decir al aumento del ingreso y la disminución del gasto. Aunque anualmente se amplían los recursos destinados a la educación —medidos en pesos—, estos realmente no crecen, ya que la porción del PIB destinada a la educación en lugar de ser mayor, disminuye cada año. Esta disminución se evidencia en la siguiente gráfica:

Participación del gasto en educación básica, secundaria y media



Fuente Ministerio de Educación Nacional.

Con el propósito complementar las afirmaciones anteriores se hará un breve barrido sobre lo planteado en la Constitución acerca de la política fiscal y el modo en el que esta ha sido modificada. Del mismo modo, se ahondará en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y, por último, la regla fiscal.

Para empezar, a partir lo reglamentado a través de la Ley 60 de 1993, Bonet (2014, p. 2) señala:

La Constitución Política de 1991 marcó un hito en el proceso de descentralización fiscal en Colombia. Para entender la importancia de estas nuevas disposiciones basta mencionar que la nueva Carta Política estableció que el 46 % de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) debían ser transferidos a las entidades territoriales. Estas transferencias se destinarían principalmente a los sectores de salud y educación y se harían a través de dos bolsas: el situado fiscal (departamentos) y las participaciones municipales (municipios).

De este modo, en el caso del situado fiscal se estableció que la base para su cálculo iría creciendo desde 1994, se transferiría el 23 % de los ingresos corrientes de la nación. Luego, desde 1997, las transferencias se mantendrían constantes en el 24.5 %. Además, se convino que el 15 % del situado fiscal se repartiría entre los departamentos y distritos especiales, y el 85 % restante se entregaría dependiendo de la población atendida en el año anterior — considerando el esfuerzo ponderado y la eficiencia administrativa de cada entidad territorial se determinaba la población por atender en salud y educación—.

Teniendo en mente lo anterior, los recursos transferidos a los situados fiscales debían destinarse de la siguiente manera: 60 % en educación, 20 % en salud y el 20 % restante para cualquiera de los rubros anteriores (siempre considerando las metas de cobertura en estos sectores). De igual forma, los recursos trasladados a la participación de los municipios en el ICN debían ser repartidos de un modo específico: 30 % en educación, 25 % en salud, 20 % en

agua potable y saneamiento básico, 5 % en recreación y cultura, y el 20 % restante en libre inversión.

Más adelante, con la disminución del recaudo de los recursos corrientes de la nación y con la justificación de generar estabilidad fiscal se expidió una ley, más específicamente, el acto legislativo 01 del 2001 —se reglamentó a partir de la Ley 715 del 2001—. Este acto acababa con las dos bolsas que había creado la Ley 60 de 1993, es decir, daba fin al situado fiscal y a las participaciones municipales; sin embargo, también daba origen a la bolsa denominada Sistema General de Participaciones (SGP).

Entre el 2002 y el 2005, el SGP aumentaba de acuerdo al porcentaje de inflación causada más el crecimiento real constante⁶ del 2 %. Posteriormente, entre el 2006 y el 2008, el porcentaje de crecimiento real constante pasó a ser del 2.5 %. Con esto se infiere que el crecimiento del porcentaje a transferir se desliga del incremento de los ingresos corrientes de la nación y también a la inflación pronosticada por el Banco de la República.

En consecuencia, se crea la Ley 715 del 2001, la cual reparte los recursos por cada uno de los rubros (salud, educación y propósito general) para luego repartirlos a cada uno de los departamentos, municipios y distritos. Se puede decir que el 96 % de los recursos se distribuye sectorialmente y el 4 % restante se distribuye en asignaciones especiales, distribuyendo los recursos de la siguiente manera: educación 58.5 %, salud 24.5 %, propósito general restante 17 % y asignaciones especiales 4 %.

Después, en el año 2007 se expide el acto legislativo 04 del mismo año —regulado a través de la Ley 1176 del 2007—. Lo mencionado con el fin de ampliar el Sistema General de Participación y modificar algunos artículos de la Ley 715 del 2001. Básicamente, la Ley 1176 del 2007 separa los servicios de agua potable y saneamiento básico de la distribución del propósito general,

⁶ El crecimiento real constante se refiere a la conversión de los precios al mismo año de referencia, es decir a deflactar las unidades monetarias para su comparación. Se dice

asignándole recursos propios a estos rubros. Adicionalmente, estipula que el porcentaje de los recursos a transferir seguirá aumentando anualmente con la inflación causada, pero desde el 2011 hasta el 2016 con un crecimiento real fijo del 4.8 %.

Cabe señalar que de ese total de 4.8 %, el 1.8 % debe ser designado exclusivamente a cobertura y calidad del sector educativo. Para ser más claros, esta ley reparte los recursos de la siguiente manera: 58.5 % para educación, 24.5 % para salud, 11.6 % para el propósito general, 5.4 % para agua potable y saneamiento básico, y por último, 4 % para asignaciones especiales.

En la actualidad, según el artículo 15 de la Ley 715 del 2001, los entes territoriales municipales reciben bajo dos conceptos las transferencias correspondientes al rubro de educación: prestación de servicio y calidad. La primera debe atender a unos estándares técnicos y administrativos, mientras que la segunda se mide mayoritariamente en términos de infraestructura.

Como resultado, en la distribución de competencias, la transferencia del dinero se da dependiendo de si los municipios están certificados o no. Conforme a esto, los que están certificados reciben participación por prestación de servicio y calidad; mientras que los no certificados reciben solo participación por calidad, dejando al departamento correspondiente como responsable del concepto de prestación del servicio

Por otro lado, en el 2003, con la promulgación de la Ley 819 de responsabilidad y transparencia fiscal, se obliga al poder ejecutivo a presentar ante el Congreso cada año lo que se va a denominar como el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Este último es elaborado por el Ministerio de Crédito y Hacienda Pública, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación. Sobre este se dice que:

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFPM) es actualmente el principal instrumento que guía la política fiscal y en él se establecen unas metas indicativas de balance primario del Sistema Público no financiero (SPNF)

para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública durante los siguientes diez años. El MFMP tiene limitaciones que lo convierten en un instrumento insuficiente para conducir el manejo fiscal por una senda sostenible y que ayude a consolidar el proceso de ajuste fiscal iniciado años atrás. (Banco de la República, 2010, p. 26)

A la par, según el informe presentado por el Comité Institucional del Ministerio de Hacienda en el 2011 se señala que el Marco Fiscal de Mediano Plazo tenía ciertas fallas. El origen de éstas radica en que las acciones de la política de mediano plazo del MFMP si bien estaban guiando, no instituían reglas cuantitativas que comprometieran en rigor a la autoridad a llevar a cabo los compromisos explícitos de los balances primarios plurianuales, al menos en el nivel de las cuentas de la administración central sobre las cuales tiene circunspección. Conforme a esto, “la programación fiscal del MFMP tampoco hace explícito el efecto del ciclo económico⁷ sobre los flujos de ingresos y gastos, lo que aumenta el riesgo de prociclicidad en la política fiscal” (Banco de la República, 2010, p. 25).

Más contundentemente, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no le bastaba con amarrar y definir el gasto durante los siguientes diez años en el país para subsanar el déficit. También, requería plantear como problemática una política fiscal cíclica, lo cual significa invertir en tiempo de bonanza y ahorrar en momentos de escasez económica. Es importante decir que bajo las lógicas del Banco de la República este tipo de políticas afectan seriamente la sostenibilidad de las finanzas públicas.

De ahí que en el año 2011 se modifican los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución de 1991, con el fin de materializar dicha sostenibilidad fiscal. De esa forma, a través del acto legislativo 03 del 2011 se crea la regla fiscal para el país. Esta regla se define como la forma de delimitar la actuación de la

⁷ Según el Banco de la República un ciclo económico “es un aumento y un descenso recurrentes de la actividad económica global, en un periodo de tiempo determinado” (Banco de la República)

autoridad fiscal “guiada hacia una meta deseada a mediano plazo. La regla fiscal asume que la autoridad fiscal tiene como objetivos fundamentales la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el bienestar en general (Banco de la República, 2010, p. 32). En un informe producido por el Banco de la República, el Gobierno Nacional explica la necesidad de crear dicha regla:

Con la adopción de reglas fiscales bien diseñadas, caracterizadas por su sencillez, flexibilidad, viabilidad y transparencia para su aplicación y monitoreo, entre otros elementos, los países buscan reforzar su institucionalidad, con el fin de ganar credibilidad y efectividad en el manejo de la hacienda pública. (Banco de la República, 2010, p. 20)

Además, según el Banco de la República (2010, p. 33) la regla fiscal:

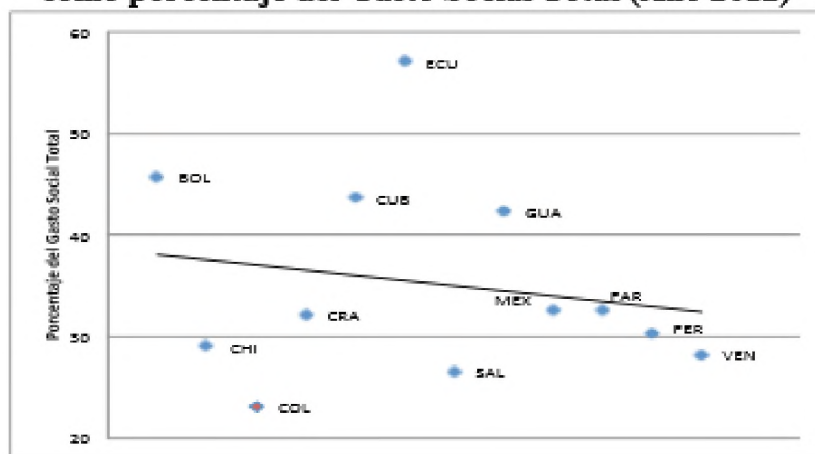
Permite asegurar un nivel menor de la deuda en un mediano plazo. El cumplimiento de la regla fiscal hace explícito el objetivo de la política fiscal, con lo cual se promueve la estabilidad, disciplina y blindaje del manejo fiscal en el mediano plazo, argumentan también que la regla fiscal al independizar el objetivo fiscal y las decisiones de política cíclica en la economía se vuelve un instrumento netamente estructural generando que el balance fiscal dependa exclusivamente de las decisiones propias de la autoridad o de cambios que afecten sus finanzas, dichos cambios están incorporados en las cláusulas de escape, y por último, señalan que la regla fiscal da espacio para la política fiscal contra cíclica la cual permite ahorrar en momentos de auge, sin que se comprometa su meta de mediano plazo.

Así bien, las características señaladas anteriormente tienen como fin último una mejora en la coordinación entre la política fiscal y la política monetaria, lo cual dará espacio de ahorrar en tiempos de bonanza. Como argumenta el Banco de la República, esta bonanza “posibilita un mejor manejo macroeconómico de los excedentes que genere el sector minero-energético” (Banco de la República, 2010, p. 33). Sin embargo, en la práctica se puede observar que la regla fiscal en Colombia “ha sido orientada a convertirse en un instrumento que comprometa a la autoridad fiscal ante los mercados para anclar las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país y alcanzar el grado de confianza exigido por el sector financiero nacional e internacional” (Mora Cortés, 2016, p. 37).

Se puede decir que las razones expuestas por el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República para proponer la regla fiscal para el país parecen sensatas. Suena coherente poner un límite al gasto y generar un ahorro en tiempos de bonanza, más en el sector minero - energético. No obstante, en la actualidad se ha hecho evidente que la regla fiscal además de ser un obstáculo para la inversión social, en este caso del sector educativo, también es una dificultad para la construcción de paz maximalista planteada en la primera parte de este documento.

“Bajo los imperativos de regla fiscal y de las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se prevé una disminución del gasto público del Gobierno Nacional y una disminución aun mayor de las transferencias territoriales” (Mora Cortés, 2016, p. 37). Lo señalado “ha llevado a que Colombia sea el país de América Latina cuyo porcentaje del gasto social dedicado al sector educativo resulta ser más bajo” (Mora Cortés, 2016, p. 22). Esto se puede observar en la siguiente gráfica:

América Latina. Gasto Público en Educación Básica, Secundaria y Media como porcentaje del Gasto Social Total (Año 2012)



Fuente: Estudio “Desigualdades y financiación de la educación básica y media en Colombia: Balance y perspectivas” (Mora, 2016, p.22).

Por consiguiente, la política fiscal actual no solo ha disminuido potencialmente el nivel de gasto guiado hacia la educación, sino que además denota el poco interés que tiene el Gobierno en garantizar plenamente el derecho a la educación básica y media —como lo es exigido por los movimientos caracterizados en el capítulo anterior—. Adicionalmente, la regla fiscal impide regular los conflictos que se han generado en torno a la educación. Esto a causa de que le pone un límite al gasto del Gobierno, dificultando no solo invertir en las demandas realizadas por diferentes sectores de la sociedad sino también en lo que ha sido planteado en los acuerdos de la Habana.

Para cerrar, es importante decir que la regla fiscal y sus cláusulas de escape pueden ser activadas “cuando la economía enfrente choques significativos sobre el producto, la tasa de cambio, la tasa de interés, la tasa de inflación, o cuando ocurren catástrofes naturales con impacto nacional o cuando el país se enfrente a una situación de guerra externa” (Banco de la República, 2010, p. 49). Como se mencionó anteriormente, estas solo se aplican cuando la entidad está en problemas financieros o en caso de guerra. Esta última afirmación pone en evidencia que la concepción de paz planteada en la regla fiscal es una paz negativa

Conclusiones

Como se mencionó en un principio, este trabajo pretende hallar las condiciones bajo las cuales la política fiscal puede ser constructora de paz. También, aplicar dichos hallazgos al caso de la educación básica y media en Colombia.

A lo largo de este documento se planteó una idea diferente de política fiscal, la cual intenta subsanar la violencia estructural que esta misma causa, y se mostró cómo la concepción actual no permite que se regulen los conflictos en el caso de estudio —educación básica y media en Colombia—. Se encontró que con el fin de buscar la austeridad fiscal se limita el gasto se impide que el Gobierno Nacional Central destine los recursos necesarios para crear unas condiciones de paz maximalista en el campo de la educación.

Cabe agregar que la concepción actual que tiene la política fiscal —guiada hacia el aumento de los ingresos y la disminución de los gastos—, no solo

imposibilita mayores esfuerzos fiscales en el sector educativo, sino que también da la idea del tipo de paz que se está pensando desde el Gobierno Nacional. En otros términos, a lo largo del tiempo ha sido una constante el incremento en la asignación de recursos a la guerra y la disminución de estos a la educación, lo cual sugiere que estamos ante una idea de paz negativa, donde las acciones para su construcción se encaminan hacia la ausencia de violencia.

Sin embargo, aunque lo acordado en la Habana apunte a la idea de paz positiva, es decir, la resolución de conflictos con justicia y sin violencia, estos acuerdos no tienen en cuenta la paz maximalista, en cuanto que no buscan regular los conflictos ya existentes en torno al tema educativo.

Además, debido a la incapacidad normativa dada por la regla fiscal la cual impide asignar mayores recursos a la educación básica y media en Colombia se imposibilita cumplir las demandas históricas que han tenido los diferentes sectores sociales que luchan en contra el sistema educativo actual. También, se dificulta el cumplimiento de lo pactado en las negociaciones en la Habana, en esta ocasión lo concerniente al tema educativo.

Por todo lo anterior, este trabajo invita a repensar la política fiscal en el país y el tipo de paz a la que se le está apuntando actualmente. En primer, lugar la política fiscal debe estar guiada a ser contra cíclica, a diferencia de cómo está pensada la regla fiscal. Segundo, se debe tener un concepto más amplio de construcción de paz, el cual implica no solo entenderla como ausencia de violencia, sino como la creación de condiciones de justicia y equidad donde se puedan resolver diferentes conflictos sociales —entendiendo que su resolución, sobre todo en el campo educativo, puede generar que nazcan o se profundicen nuevos conflictos—.

Para cerrar, se puede afirmar que la política fiscal funciona como mecanismo de construcción de paz para la educación básica y media en Colombia. Esta relación se puede dar mediante un cambio en la asignación de recursos, lo

anterior bajo los parámetros de la concepción de paz maximalista, es decir en cuanto se transformen los conflictos - como lo plantea Lederach- de una sociedad con estructuras sociales políticas desiguales y opresoras a condiciones de equidad. En conclusión, este trabajo propone que la política fiscal empiece a regular los conflictos históricos que se han dado en el campo de la educación y del mismo modo, los nuevos retos que surgirán de lo planteado en los acuerdos de la Habana.

Bibliografía

- Amat, Y. (22 de febrero de 2015). No es exagerado decir que parte de la paz se pagara sola. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/recorte-presupuestal-en-colombia-segun-mauricio-cardenas/15283643>
- Arias, A. y Ardila, L. (2003). *Military expenditure and economic activity: The colombian case*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Asociación Distrital de Educadores y Educadoras. (5 de junio de 2009). Recuperado de <http://adebogota.org/index.php/quienes-somos/historia>
- Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria. (22 de Octubre de 2012). *Saludos de Chile*. Recuperado de <http://andescolombia.blogspot.com.co/2012/10/saludos-de-chile.html?view=classic>
- Banco de la República. (2013). *¿Qué es política fiscal?* Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-pol-tica-fiscal>
- Banco de la Republica. (07 de julio de 2010). *Regla Fiscal Para Colombia*. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/regla_fiscal_2010.pdf
- Bernal, Joaquín. (1994). Política Fiscal. En Ocampo, José Antonio; Lora, Eduardo y Steiner, Roberto (Coordinadores, *Introducción a la Macroeconomía Colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Betancourt, C. (2005). Economía, fiscalidad y necesidad de una tributación redistributiva. En L. J. Garay (Comp.), *Colombia: Diálogo pendiente I*. Bogotá: Planeta Paz.
- Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Cartagena: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Botes, Johannes (2003). Conflict transformation: A debate over semantics or a crucial shift in the theory and practice of peace and conflict studies? *The International Journal of Peace Studies*, Vol. 8, No. 2, Autumn/Winter
- Buchanan, J. (1984). La economía política del déficit presupuestario. En *Ensayos de Economía Política*. Virginia: Universidad de Virginia.
- Calderón Concha, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista paz y conflictos*, p. 60-81.
- CCDE. (8 de octubre de 2015). Colombia: frente amplio realiza actividades para exigir presupuesto para una educación pública, gratuita, inclusiva y de excelencia. *Campaña Latino Americana por el derecho a la educación*. Recuperado de <http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/noticias/552-colombia-frente-amplio-por-la-educacion-realiza-actividades-para-exigir-presupuesto-para-una-educacion-publica-gratuita-inclusiva-y-de-excelencia.html>
- Clases en los colegios oficiales del país se reanudan este lunes. (7 de mayo de 2015). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/se-levanta-el-paro-de-maestros-fecode-y-Gobierno-logran-acuerdo/15702363>

- Corporación viva la ciudadanía. (19, 20 y 21 de mayo de 2015). *Pronunciamiento por la educación, los derechos y la paz*. Recuperado de http://viva.org.co/cajavirtual/svc0447/pdfs/Articulo237_447.pdf
- Corredor, C. (1988). La regulación estatal de la actividad económica a través de gasto público. *Cuadernos de economía*, p. 91-111.
- Cosoy, N. (20 de julio de 2015). Cuánto cuesta, cómo se paga y qué se puede ganar con una eventual paz en Colombia. *BBC Mundo*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150717_colombia_economia_cuanto_cuesta_paz_nc
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- El plan de Santos para el pos conflicto. (1 de noviembre de 2014). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-plan-de-santos-para-el-posconflicto/407666-3>
- FECODE convoca a movilización para el próximo 17 de marzo. (22 de Febrero de 2016). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/paro-de-maestros-por-la-salud-17-de-marzo/16517217>
- FECODE convoca paro nacional de maestros para el primero de junio. (21 de mayo de 2016). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/paro-nacional-de-maestros-el-1-de-junio-de-2016/16598801>
- FECODE. (s.f.). *FECODE: Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación*. Recuperado de <http://www.fecode.edu.co/index.php/es/quienes-somos/historia>

- Fisas, Vicenc. (2006). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Ediciones Unesco.
- Frente Amplio por la Educación, los Derechos y la Paz. (10 de Septiembre de 2015). Recuperado de http://sindesena.org/descargas/doc_view/2043-pronunciamiento-audiencia-publica-presupuesto-para-la-educacion.raw?tmpl=component
- Galtung, Johan (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, vol. 27, no 3, p. 291-305.
- Galtung, Johan (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, vol. 6, no. 3, p. 167-191.
- IEESA. (2012). *Breve historia de la FECODE*. Recuperado de <http://www.snte.org.mx/assets/BrevehistoriaelaFECODE.pdf>
- Isaza, J. y Campos, D. (2008). Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto. *Revista Economía Colombiana*, p. 322.
- Köhler, Gernot & Norman Alcock (1976). An Empirical Table of Structural Violence. *Journal of Peace Research*, vol. 13, no. 4, p. 343-356.
- Las cuentas del posconflicto no dan. (8 de noviembre de 2014). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-cuentas-del-posconflicto-no-dan/408351-3>
- Lederach, J. P. (2003). *El pequeño libro de transformación de conflictos*. España: Good Books.
- Mal servicio de salud llevó al Magisterio a paro. (16 de junio de 2016). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/mal-servicio-de-salud-llevo-al-magisterio-a-paro/16608742>
- Mesa de Conversaciones. (24 de agosto de 2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Recuperado de

https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf

Mesa, M. (s.f.). Paz y seguridad. *Ceipaz, fundación cultura de paz*. Recuperado de http://www.ceipaz.org/images/contenido/16_paz_seguridad_castellano.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (24 de septiembre de 2016). Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-133588.html>

Mora Cortés, A. F. (2016). *Desigualdades y financiación de la educación básica y media en Colombia: balance y perspectiva*. Bogotá: Planeta Paz.

Mora, A. (2015). Veinticinco años de crisis fiscal en Colombia (1990-2014). Acumulación, confianza y legitimidad en el orden neoliberal. *Papel Político*, 20(1), 6399. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-1.vacf>

OECD. (s.f.). *Diez pasos hacia la equidad en la educación*. Recuperado de <http://www.oecd.org/education/school/40043349.pdf>

Parlevliet, Michelle. (2009). Rethinking conflict transformation from a Human Rights Perspective. *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*.

Presidente Santos quiere hacer de Colombia el país más educado de América Latina en 2025. (2 de Diciembre de 2014). *W RADIO*. Recuperado de <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/presidente-santos-quiere-hacer-de-colombia-el-pais-mas-educado-de-america-latina-en-2025/20140212/nota/2078820.aspx>

¿Qué lecciones deja el ya superado paro de docentes?" (8 de mayo de 2015). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/paro-de-docentes-que-lecciones-deja-el-paro/15709516>

¿Qué pide FECODE y qué está ofreciendo el Gobierno? (4 de mayo de 2015).

Noticias Caracol. Recuperado de

[http://noticias.caracoltv.com/colombia/que-pide-fecode-y-que-esta-ofreciendo-el-Gobierno?_escaped_fragment_ =](http://noticias.caracoltv.com/colombia/que-pide-fecode-y-que-esta-ofreciendo-el-Gobierno?_escaped_fragment_=)

Ramirez-Orosco, M. (2014). Aproximación bibliográfica a la construcción de paz.

Revista de la Universidad de la Salle, p. 23-43.

Reardon, Betty (1988). *Comprehensive peace education*. New York: Teachers

College Press.

Realmente cuánto vale el posconflicto? (11 de noviembre de 2014). *El Tiempo*.

Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/analisis-cuanto-vale-el-posconflicto/14819216>

Redacción Blu Radio. (11 de septiembre de 2013). *Blue radio*. Recuperado de

<http://www.bluradio.com/42051/la-asociacion-distrital-de-educadores-de-bogota-sigue-en-paro>