

Educación superior pública: alternativas de financiación frente a la Ley 30 y al proyecto Santos



ECONOMIA Y SOCIEDAD

Domingo, 13 de Noviembre de 2011 21:27

La presión estudiantil logró que el Gobierno retirara, en principio, el proyecto de reforma radicado ante el Congreso. Mejor el régimen actual que adoptar la propuesta del gobierno, y mejor todavía un sistema que evite el despilfarro pero nos asegure cobertura, calidad y claridad.



**Jorge
Armando
Rodríguez***

Bases para un proyecto alternativo

Este artículo esboza un esquema alternativo de financiamiento de la educación superior pública colombiana, tanto frente al implícito en la Ley 30 de 1992 como al contenido en el proyecto de ley que el gobierno Santos radicó en el Congreso a comienzos de octubre y acaba de retirar bajo la presión de la comunidad académica.

Un esquema de financiación adaptado a la situación colombiana debería reunir, a mi juicio, las siguientes características básicas:

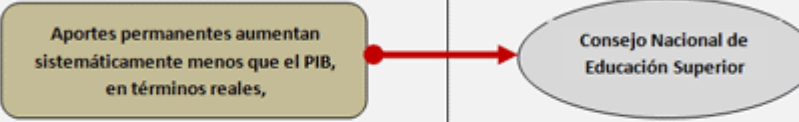
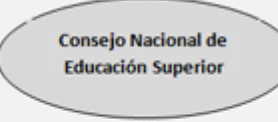
- i. Soportar la expansión de la cobertura de calidad a niveles socialmente deseables y alcanzables, en donde concurren, de manera más o menos balanceada, la educación pública y la educación privada (sin ánimo de lucro);
- ii. Inducir mediante incentivos explícitos el logro de las metas *de cobertura* y *calidad* (creatividad, aprendizaje, producción de conocimiento e innovación), en vez de limitarse a controlar el desperdicio de recursos;
- iii. Incorporar criterios de equidad que tengan en cuenta la capacidad de pago de los beneficiarios y favorezcan el desarrollo armónico de las regiones;
- iv. Ser fiscalmente sostenible.

La Ley 30 y el proyecto Santos cumplen con la cuarta condición: la de sostenibilidad fiscal. Pero en los demás aspectos dejan mucho que desear. El esquema de financiación a la oferta previsto en el proyecto Santos, que se representa en la Gráfica 1, exhibe tres deficiencias principales;

- i. Primero, hay incongruencia entre el monto de los aportes presupuestales y las metas de cobertura y calidad fijadas a través del Plan Nacional de Desarrollo.
- ii. Segundo, el proyecto no determina — o no establece reglas para determinar — qué parte de los aportes corresponden a los varios tipos de instituciones que integran, o deberían integrar, un sistema de educación superior (universidades, instituciones técnicas).
- iii. Tercero, el proyecto no fija criterios para distribuir los aportes *entre* las instituciones destinatarias, en particular en el caso de los aportes permanentes.

Gráfica 1

Financiación de la oferta según proyecto Santos: Aportes permanentes

	Determinación monto de aportes presupuestales totales a universidades, técnicas y otras instituciones	Distribución de aportes entre instituciones beneficiarias
Suceso o instancia	 <p>Aportes permanentes aumentan sistemáticamente menos que el PIB, en términos reales,</p>	 <p>Consejo Nacional de Educación Superior</p>
Observaciones	Conduce a reducción de los aportes como porcentaje del PIB, aun incluyendo los aportes transitorios	Criterios de distribución sin defini

En la práctica, la educación superior pública no podría existir sin el apoyo presupuestal del Estado. En Colombia, ese apoyo ha provenido tradicionalmente del nivel nacional y así debería seguir siendo, dado que los presupuestos sub-nacionales son por lo general demasiado estrechos para el efecto. Por lo tanto, construir la propuesta alternativa en función del presupuesto nacional resulta razonable.

A continuación se presentan los elementos de un esquema alternativo que apunta a corregir o moderar las deficiencias aludidas.

Las universidades públicas reciben menos aportes

En el proceso de elaborar el presupuesto general de la Nación hubiera podido asignarse a las instituciones públicas un monto

de recursos consistente con el propósito de ampliar la cobertura de la educación superior de calidad. La Ley 30 de 1992, norma que regula el sector, no lo impedía ni lo impide, ya que ella establece apenas un *umbral* o valor mínimo de crecimiento de los aportes del gobierno nacional a las universidades públicas.

Cualesquiera que sean las razones, es un hecho que las universidades públicas, consideradas en conjunto, desde inicios de este siglo han recibido aportes presupuestales nacionales relativamente *bajos y descendentes*, tanto en términos reales per cápita (por cada estudiante matriculado), como en términos de su participación en el PIB (Cuadro 1 y Gráfica 2) [1].

Cuadro 1

Aportes del Presupuesto General de la Nación a las universidades públicas bajo la Ley 30 de 1992

(Funcionamiento e inversión)

Año	Aportes a precios corrientes	Participación en el PIB	Aportes a precios constantes de 2005	Tasa de crecimiento real
	Miles de millones de pesos	%	Miles de millones de pesos	%
2002	1228	0.50	1485	-3.1
2003	1376	0.51	1558	4.8
2004	1461	0.47	1542	-1.1
2005	1550	0.46	1550	0.0
2006	1660	0.43	1570	1.3
2007	1754	0.41	1579	0.6
2008	1843	0.39	1535	-2.8
2009	2003	0.40	1599	4.2
2010	2117	0.40	1645	2.9
2011 ^{Pr}	2153	0.38	1626	-1.1
Promedio		0.46		1.5

Pr: Provisional

Fuentes: Ministerio de Educación Nacional, DANE, DNP.

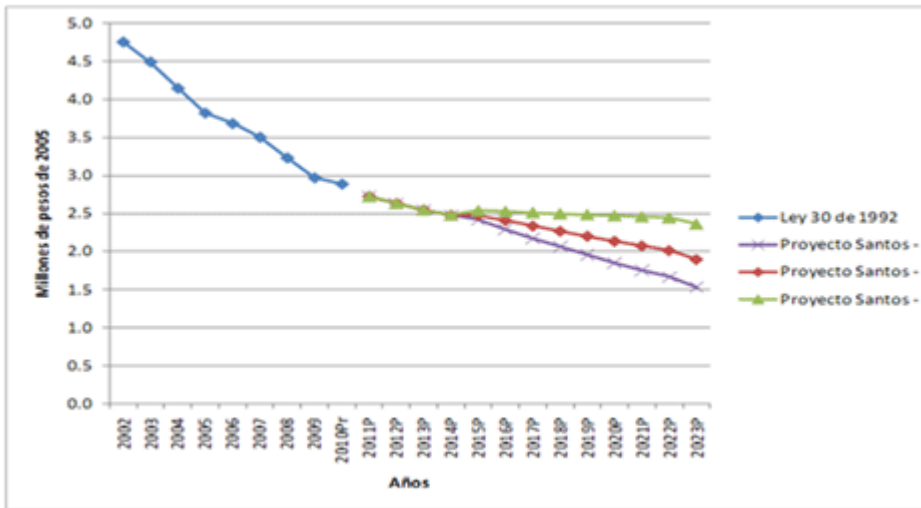
El proyecto Santos, en síntesis

El esquema de financiación de la oferta propuesto por el gobierno Santos incluye un componente *permanente* (artículo 145), que determina el volumen de los aportes de tal modo que

ellos aumentan siempre por debajo del crecimiento económico. Es interesante notar que la fórmula prevista resulta *más* avara que la ya contenida en la Ley 30, dadas las tasas de crecimiento económico típicas de Colombia.

Gráfico 2

Universidades públicas: Aportes del presupuesto nacional por estudiante



Pr: Preliminar. P: Proyectado.

Fuente: MEN, para estudiantes matriculados; DANE y Ministerio de Hacienda para crecimiento del PIB; y estimaciones del autor.

En efecto, la Ley 30, en su artículo 87, establece que “a partir del sexto año de vigencia de la presente ley [esto es, a partir de 1998], el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30 por ciento del incremento real del Producto Interno Bruto”. La frase clave aquí es “no inferior al 30 por ciento”.

En contraste, según el proyecto Santos, “la Nación incrementará sus aportes para las Instituciones de Educación Superior estatales que reciban recursos de la Nación, en un porcentaje que dependerá del crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB), así: si el crecimiento real del PIB es mayor al 0 por ciento y menor del 5 por ciento, el incremento será del 30 por ciento de dicho crecimiento (...), en donde la frase operativa es “será del

30 por ciento”.

Si el crecimiento económico de Colombia continúa por una senda similar a la observada en el siglo pasado (alrededor de 4,5 por ciento promedio anual), el crecimiento real de los aportes permanentes, bajo el proyecto Santos, no sobrepasaría el 1,5 por ciento anual, una *restricción* inexistente en la Ley 30.

El proyecto Santos incluye también un componente de aportes adicionales *transitorios* para financiar la oferta (artículos 146 y 147), equivalentes a “tres puntos reales” con respecto a los aportes totales del año anterior, componente que operaría entre 2012 y 2022.

Puesto que los aportes permanentes, que constituyen el grueso del total, crecen menos que el PIB y los aportes transitorios se calculan, en lo fundamental, como una fracción fija de los aportes permanentes, el total de los aportes (permanentes más transitorios) necesariamente *perdería participación* en el PIB con el paso del tiempo.

Los aportes transitorios del proyecto Santos exhiben, pues, tres rasgos: son transitorios; podrían aprobarse acudiendo a la Ley 30 vigente, y son relativamente exiguos.

Como se muestra en el Cuadro 2 — que utiliza pronósticos oficiales de crecimiento económico favorables a la propuesta gubernamental — los aportes totales pasarían de representar un 0,38 por ciento del PIB en 2011, a 0,28 por ciento en el 2022, al final del período de transición, y a 0,15 por ciento en 2042 (recuérdese que la ley seguiría vigente después de la transición), en vivo contraste con el 0,51 por ciento que habían alcanzando en 2003.

Voceros ministeriales han planteado en declaraciones recientes una interpretación más benigna de la forma de liquidar los aportes en el proyecto. Aunque la redacción del texto dista mucho de ser un monumento a la claridad, un punto fundamental permanece incólume aun con la interpretación más benigna: Presupuestalmente hablando, el proyecto Santos, que establece máximos relativamente bajos, es más restrictivo que la Ley 30, que establece mínimos, al tiempo que hasta el 2022 ocasiona una caída de la participación de los aportes en el PIB para, entre otras, las tasas de crecimiento de mediano plazo previstas por el propio gobierno y la tasa de crecimiento

histórico.

Téngase en cuenta, además, que después del 2022 quedaría operando la fórmula para determinar los aportes permanentes que asegura su caída relativa progresiva, en tanto que los recursos adicionales desaparecerían o, por lo menos, quedarían en entredicho.

Cuadro 2

Aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas colombianas:

Estimación de los efectos del Proyecto de ley Santos sobre la financiación de la oferta

Años	PIB real (1)	Aportes permanentes del presupuesto nacional a las universidades públicas (2)	Participación de los aportes permanentes en el PIB (3) = (2) / (1)	Aportes transitorios del presupuesto nacional a las universidades públicas (4)	Aportes permanentes y transitorios del presupuesto nacional a las universidades públicas (5) = (2) +(4)	Participación de los aportes permanentes y transitorios en el PIB (6) = (5) / (1)
		Art. 145, Proyecto de ley		Arts. 146 y 147, Proyecto de ley		
		Miles de millones de pesos de 2005	Porcentaje (%)	Miles de millones de pesos de 2005	Porcentaje (%)	Porcentaje (%)
2011	432445	1626	0.38%	0.0	1626	0.0
2012 ^p	454067	1659	0.37%	48.8	1708	0.0
2013 ^p	476770	1692	0.35%	51.2	1743	0.0
2014 ^p	500609	1726	0.34%	52.3	1778	0.0
2015 ^p	525639	1760	0.33%	53.3	1814	0.0
2016 ^p	551921	1796	0.33%	54.4	1850	0.0
2017 ^p	579517	1831	0.32%	55.5	1887	0.0
2018 ^p	608493	1868	0.31%	56.6	1925	0.0
2019 ^p	638918	1905	0.30%	57.7	1963	0.0
2020 ^p	670864	1944	0.29%	58.9	2002	0.0
2021 ^p	704407	1982	0.28%	60.1	2042	0.0
2022 ^p	739627	2022	0.27%	61.3	2083	0.0
2023 ^p	776609	2063	0.27%	0.0	2063	0.0
2024 ^p	815439	2104	0.26%	0.0	2104	0.0
2025 ^p	856211	2146	0.25%	0.0	2146	0.0
2026 ^p	899022	2189	0.24%	0.0	2189	0.0
2027 ^p	943973	2233	0.24%	0.0	2233	0.0
2028 ^p	991171	2277	0.23%	0.0	2277	0.0
2029 ^p	1040730	2323	0.22%	0.0	2323	0.0
2030 ^p	1092766	2369	0.22%	0.0	2369	0.0
2031 ^p	1147405	2417	0.21%	0.0	2417	0.0
2032 ^p	1204775	2465	0.20%	0.0	2465	0.0
2033 ^p	1265014	2514	0.20%	0.0	2514	0.0
2034 ^p	1328264	2564	0.19%	0.0	2564	0.0
2035 ^p	1394678	2616	0.19%	0.0	2616	0.0
2036 ^p	1464412	2668	0.18%	0.0	2668	0.0
2037 ^p	1537632	2721	0.18%	0.0	2721	0.0
2038 ^p	1614514	2776	0.17%	0.0	2776	0.0
2039 ^p	1695239	2831	0.17%	0.0	2831	0.0
2040 ^p	1780001	2888	0.16%	0.0	2888	0.0
2041 ^p	1869001	2946	0.16%	0.0	2946	0.0
2042 ^p	1962452	3005	0.15%	0.0	3005	0.0

P: Proyectado

Supuestos y parámetros del ejercicio: i. Crecimiento real promedio del PIB: 5,0 por ciento ii. Factor aplicable a crecimiento real del PIB (Art. 145, Proyecto Santos): 40 por ciento. iii. Crecimiento real de los aportes presupuestales: 2,0 por ciento. iv. Porcentaje de los aportes presupuestales transitorios:3,0 por ciento

De este modo, el proyecto Santos da un tratamiento presupuestal a la educación superior como si fuera un bien *inferior*, esto es, un bien cuya demanda cae a medida que aumenta el ingreso nacional, aproximado por el PIB.

Para una sociedad como la colombiana, con un grado de

desarrollo modesto, agravado por una muy desigual distribución del ingreso, dicho tratamiento luce no sólo innecesariamente riesgoso, sino contraproducente.

¿Conviene una destinación específica?

Como lo muestra el caso de la Ley 30, no toda destinación específica garantiza un mejor desenlace presupuestal para un sector. Depende de los pormenores de la fórmula que se utilice. Y depende, en últimas, del proceso político rutinario en el ámbito presupuestal, más aún cuando la fórmula está consagrada en una ley ordinaria que el propio Congreso puede modificar con relativa facilidad.

La destinación específica para la educación superior pública se ha convertido, no obstante, en expresión del grado de compromiso estatal con el sector, un compromiso más bien deleznable en décadas recientes, a juzgar por la cifras. Si de veras se pretende aumentar la cobertura, como ocurrió en períodos recientes y como el gobierno lo busca explícitamente, resulta paradójico que la fórmula del proyecto Santos *disminuya* los aportes por estudiante o, en el mejor de los casos, los mantenga [\[2\]](#) frente al presupuesto asignado bajo los parámetros de la Ley 30. El *umbral* fijado por la Ley 30 ha resultado ser demasiado bajo en la práctica, y la fórmula del proyecto Santos no desembocaría en resultados presupuestales significativamente diferentes, e incluso es inferior en términos de flexibilidad y diseño.

Haciendo la tarea en orden

Hay, desde luego, una gran variedad de formas para determinar el monto de los aportes del presupuesto nacional para financiar la oferta de educación superior pública que arrojarían presupuestos menos estrechos, pero sostenibles. Hágase como se haga, resulta aconsejable tener en cuenta dos dimensiones de los aportes: i) el nivel inicial; ii) el cambio anual. Habría primero que revertir la tendencia descendente de los aportes para las universidades públicas, hasta situarlos en un *nivel deseado* compatible con las metas: ¿1 por ciento del PIB? ¿0,8 por ciento del PIB? [\[3\]](#). Convendría fijar también un *horizonte* de tiempo para alcanzar gradualmente el nivel seleccionado: ¿cuatro años serán suficientes? Luego habría que fijar la regla de *cambio anual* de los aportes, con miras a mantenerlos en el nivel deseado. En la institucionalidad fiscal colombiana existen ya mecanismos de ese estilo, entre los que sobresale la regla

que opera para el Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, adoptado mediante el Acto Legislativo No. 4 de 2007.

Según el artículo 4 de dicho Acto Legislativo, “El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al *promedio de la variación porcentual* que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución”.

Nótese que entre las destinaciones prioritarias de los recursos del Sistema de Participaciones se cuenta la educación preescolar, primaria, secundaria y media, un campo directamente relacionado con la educación superior.

La utilización de un *promedio móvil* (“variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores”) busca imprimirle una cierta estabilidad al monto de las participaciones.

También podría elevarse el *umbral* o valor mínimo del aumento de los aportes significativamente por encima del previsto en la Ley 30. Un umbral más elevado enviaría una señal de mayor compromiso del gobierno con la educación superior y le permitiría al Congreso conectar anualmente la asignación de recursos con los objetivos de cobertura y calidad.

¿Financiar la oferta o la demanda?

Si el Estado canalizara todos los recursos hacia la demanda, a través de créditos educativos por ejemplo, cabe esperar que la financiación de las universidades y otras instituciones públicas sería considerablemente inestable e incierta, dadas las fluctuaciones del tamaño de la población estudiantil entre instituciones y, en general, entre el sector público y privado — más aún en ausencia de colchones financieros significativos, como las dotes con las que cuentan las universidades estadounidenses.

En términos de calidad, no luce muy prometedora la situación de una universidad que contrata y despide docentes e investigadores al ritmo de los vaivenes semestrales o anuales de la demanda (por lo demás, los contratos laborales en las universidades públicas suelen tener términos mayores al

semestre o el año). Esa es una razón crítica para justificar la financiación de la *oferta*. El proyecto Santos deja ver cierta preferencia por la financiación a la *demanda*. Pienso que si se aspira a que la universidad pública juegue un papel importante en términos de cobertura, el grueso de los aportes presupuestales debería orientarse a la financiación de la *oferta*: ¿entre un 85 y un 95 por ciento del total?

En lugar de sustituir la financiación a la oferta, la financiación a la demanda, vía créditos o subsidios directos a los estudiantes, debería ser *complementaria*, destinada a suavizar los desfases entre oferta y demanda de cupos.

Distintas instituciones y funciones, distinta financiación

El proyecto Santos propone la creación de una gran bolsa de aportes presupuestales destinados a financiar la oferta, sin distinguir entre recursos destinados a universidades y a otras instituciones técnicas, como el SENA. Una alternativa mejor sería distinguir varios tipos de instituciones: universidades de investigación, que otorgan hasta títulos de doctorado; universidades vocacionales o de profesionalización, que otorgan hasta títulos de maestría; e instituciones técnicas, por ejemplo. Dado que estas entidades cumplen funciones distintas, bien podría determinarse el monto de los aportes por tipo de institución.

Para contribuir al desarrollo armónico, podría haber al menos una universidad pública de investigación en cada gran región del país, con las universidades vocacionales asentadas en ciudades intermedias, con atención al balance regional, pero sin llegar al extremo de una repartición milimétrica.

De ordinario, el presupuesto nacional debería financiar sobre todo los *gastos recurrentes* representados, por ejemplo, en remuneraciones de docentes e investigadores y en gastos administrativos esenciales, y de manera extraordinaria los gastos de *inversión*, en el sentido de añadido a lo ordinario.

Los gastos recurrentes deberían estandarizarse tanto para evitar la asignación insuficiente de recursos, como para desestimular el exceso de gastos. La estandarización podría efectuarse mediante una tabla de remuneraciones de referencia, de cobertura nacional por tipo de institución, que indicaría el costo base de un profesor con o sin doctorado, asistente, asociado y

titular, en ciencias, ingeniería, etc.

Entre dos males

En términos presupuestales el *statu quo* asociado con la Ley 30 ha arrojado resultados insatisfactorios, como consecuencia sobre todo del proceso político conducente a la asignación de recursos y, en menor medida, de las restricciones derivadas de esa norma.

Por su parte, las desventajas del proyecto Santos -en especial, el tratamiento presupuestal de bien inferior que le otorga a la educación superior- son más protuberantes que las ventajas -en particular, la asignación de unos exiguos recursos adicionales *transitorios*.

En estas circunstancias, la falta de alternativas probablemente forzaría a escoger al menor entre dos males (el exceso de alternativas también puede tener sus consecuencias adversas, ya que se torna difícil dilucidar sus pros y contras, aparte de que suele favorecer a la propuesta de quien sienta la agenda).

El esquema de financiación que se ha delineado en el presente documento aspira a ser, desde el punto de vista de su diseño, una alternativa al *statu quo* más satisfactoria que la ofrecida por el proyecto Santos.

*** Director, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) y profesor asociado de la Universidad Nacional.**



<http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2548-educacion-superior-publica-alternativas-de-financiacion-frente-a-la-ley-30-y-al-proyecto-santos-.html>