

En este artículo de análisis el autor propone opciones para corregir o moderar las deficiencias del proyecto de Ley presentado por el Gobierno Nacional y precisa un mecanismo para establecer el monto total de los aportes del presupuesto nacional a las instituciones de educación superior.

[Descargue &n](#)

[bsp;](#)
[este artículo en versión pdf](#)

Artículo de análisis

Jorge Armando Rodríguez

Director Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Colombia

Bogotá D.C., 04-nov-2011 (Prensa CID). Este documento esboza un esquema de financiación para la educación superior pública colombiana alternativo al asociado a la Ley 30 de 1992 y al contenido en el proyecto de Ley que el gobierno Santos presentó al Congreso a comienzos de octubre pasado. El esquema está concebido a partir del papel jugado por el presupuesto nacional.

Un esquema de financiación del tipo que nos ocupa, adaptado a la situación colombiana, debería reunir, a mi juicio, las siguientes características básicas:

1. Sustentar, en términos financieros, la expansión de la cobertura de la educación superior 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);

2. Estar diseñado de tal modo que induzca, a través de los incentivos que genere, el logro de las metas de cobertura y calidad (calidad manifiesta, entre otras cosas, en creatividad, aprendizaje, producción de conocimiento e innovación), en vez de limitarse al mero control del desperdicio de recursos;

3. Incorporar criterios de equidad que tengan en cuenta la capacidad de pago de los beneficiarios y que favorezcan el desarrollo armónico de las regiones;

4. Ser fiscalmente sostenible.

La Ley 30 y el proyecto del gobierno Santos cumplen con la condición cuatro 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 o limitaciones principales. En primer lugar, hay incongruencia entre el monto de los aportes presupuestales y las metas de cobertura y calidad fijadas por el gobierno a través del Plan Nacional de Desarrollo. En segundo lugar, el proyecto del gobierno 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 (e.g., universidades, instituciones técnicas). Y, en tercer lugar, el proyecto no fija criterios o pautas para distribuir los aportes entre las instituciones destinatarias, en particular en el caso de los aportes permanentes. Volveremos sobre estos temas a lo largo del escrito.

Gráfico 1. Financiación de la oferta según proyecto Santos: Aportes permanentes

Enseguida se presentan los elementos de un esquema alternativo que apunta a corregir o moderar las deficiencias aludidas. Prácticamente por definición, la educación superior pública

no podría existir sin el apoyo presupuestal del Estado. En Colombia, ese apoyo ha provenído tradicionalmente sobre todo del nivel nacional y así debería seguir siendo, dado que los presupuestos sub-nacionales son por lo general demasiado estrechos para el efecto. Este es una buena razón para construir la propuesta alternativa alrededor del papel del presupuesto nacional.

¿Cómo determinar el monto de los aportes del presupuesto nacional para financiar la oferta educativa?

En el curso habitual del proceso de elaboración y aprobación del presupuesto general de la Nación, cuyas reglas básicas fueron fijadas por la Constitución de 1991, bien ha podido haberse asignado a las instituciones públicas un monto de recursos financieros consistente con el propósito de ampliar la cobertura de la educación superior de calidad. La Ley 30 de 1992, norma que ha regulado la educación superior en décadas recientes, no lo impedía ni lo impide, ya que ella establece apenas un umbral o valor mínimo, no máximo, de crecimiento de los aportes presupuestales del gobierno nacional a las universidades públicas. Pero, por cualesquiera que sean las razones, el hecho es que las universidades públicas, consideradas en conjunto, han venido contribuyendo a la ampliación de la cobertura, observada por lo menos desde inicios del presente siglo, con aportes presupuestales nacionales relativamente bajos y descendentes tanto en términos reales per cápita (esto es, por cada estudiante matriculado) como en términos de su participación en el PIB (Cuadro 1 y Gráfico 2)[1]. Puede decirse que la educación superior por lo general no ha salido bien librada en el proceso político de asignación de recursos públicos.

Cuadro 1. Aportes del Presupuesto General de la Nación a las universidades públicas observados bajo la Ley 30 de 1992

(Funcionamiento e inversión)

Pr: Provisional

Fuentes: Ministerio de Educación Nacional, DANE, DNP.

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.

El esquema de financiación a la oferta propuesto por el gobierno Santos incluye un componente con vocación de permanencia (art. 145), el cual determina el volumen de los aportes en función del crecimiento real del PIB, de tal modo que los aportes crecen siempre por debajo del crecimiento económico. Es interesante observar que la fórmula prevista por el proyecto Santos para este propósito es, para las tasas de crecimiento económico típicas de Colombia, más avara que la ya contenida en la Ley 30. 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% del incremento real del Producto Interno Bruto”. La frase operativa aquí es “no inferior al 30%”. 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% y menor del 5%, el incremento será del 30% de dicho crecimiento (...)”, en donde la frase operativa es “será del 30%”. Si el crecimiento económico de Colombia continúa por una senda similar a la observada en el siglo pasado (alrededor de 4,5%, en promedio anual), el crecimiento real de los aportes

permanentes, bajo el proyecto Santos, no sobrepasaría el 1,5% anual, una restricción inexistente en la Ley 30.

El proyecto Santos incluye también un componente de aportes adicionales transitorios para financiar la oferta (arts. 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 de los aportes, 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: Que son transitorios, que se podrían aprobar acudiendo a la Ley 30 vigente y que 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, como porcentaje del PIB, el 0,38% en 2011 a 0,28% en el 2022, al final del período de transición, y a 0,15% en 2042. De este modo, el proyecto Santos trata presupuestalmente a la educación superior como si fuera un bien inferior, esto es, un bien cuya demanda cae a medida que el ingreso nacional, aproximado por el PIB, aumenta. 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.

Cabe preguntarse si es una buena idea establecer una destinación específica, mediante una fórmula que determina el monto de los aportes presupuestales asignados al sector en cuestión. 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 en la que se materializa la destinación. Y depende, en últimas, del proceso político rutinario en el ámbito presupuestal, más 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 presupuestales.

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

P: Projectado

Supuestos y parámetros del ejercicio:

Crecimiento real promedio del PIB	5,0%
Factor aplicable a crecimiento real del PIB (Art. 145, Proyecto Santos)	40,0%
Crecimiento real de los aportes presupuestales	2,0%
Porcentaje de los aportes presupuestales transitorios	3,0%

En una situación de aumento de la cobertura, como la observada en períodos recientes y como la que busca el gobierno nacional actual, el presupuesto asignado al sector bajo la Ley 30 y el que resultaría de aplicar la fórmula del proyecto Santos conduce a una disminución de los aportes por estudiante[2]. El umbral fijado por la Ley 30 de 1992 ha resultado ser, en la práctica, demasiado bajo, y la fórmula del proyecto Santos no desembocaría en resultados presupuestales significativamente diferentes, e incluso es inferior en términos de flexibilidad y diseño.

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 y ii) el cambio anual. Habría primero que revertir la tendencia descendente de los aportes hasta situarlos en un nivel deseado compatible con las metas (en cuanto a las universidades, ¿1% del PIB? ¿0,8% del PIB?)[3]. Convendría llegar gradualmente al nivel seleccionado (¿en cuatro años?).

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 (Departamentos, Distritos y Municipios), 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 área que guarda una relación no despreciable 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 se podría elevar el umbral o valor mínimo del incremento 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 pública y le permitiría al Congreso calibrar anualmente a la asignación de recursos al sector a los objetivos de cobertura y calidad.

¿Convendría canalizar los aportes presupuestales nacionales hacia la oferta o hacia la demanda?

Si el Estado canalizara todos los recursos destinados a la educación superior hacia la demanda, a través de créditos educativos, por ejemplo, la financiación de las universidades y otras instituciones públicas sería, cabe esperar, 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 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 son 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). Un grado importante de independencia financiera con respecto a las fluctuaciones de la demanda es necesario para que la universidad pública rinda sus frutos. Esa es una razón de ser crítica de la financiación a la oferta.

El proyecto Santos deja ver cierta preferencia por la financiación a la demanda. Pienso que si se quiere que la universidad pública juegue, en el contexto institucional colombiano, un papel importante en la provisión de educación superior el grueso de los aportes presupuestales de la Nación debería orientarse a la financiación de la oferta (¿el 90% del total? ¿85% o 95% 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.

¿Cómo empalmar el esquema de financiación con el sistema de educación superior?

El proyecto de ley Santos propone la creación de una gran bolsa de aportes presupuestales destinados a financiar la oferta de educación superior pública, sin distinguir entre recursos destinados a universidades, instituciones técnicas (el SENA, por ejemplo), etc. El esquema propuesto consiste en emplear una sola sombrilla financiera para varios tipos de instituciones. Una alternativa sería establecer una categorización de instituciones de educación superior, por tipo de institución (por ejemplo, universidades de investigación, que otorgan hasta títulos de doctorado, universidades vocacionales o de profesionalización, que otorgan hasta títulos de maestría, e instituciones técnicas) y, dado que las características de las mismas difieren entre sí, determinar el monto de aportes presupuestales nacionales por tipo de institución. De esta manera se establecería un puente entre el esquema de financiación y el sistema de educación superior, sistema que aparece por lo menos desdibujado en el proyecto Santos.

Para contribuir al desarrollo armónico de las regiones, 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 sin llegar al extremo de implantar una repartición milimétrica.

¿Qué debería financiarse con los aportes presupuestales a la oferta?

De ordinario, el presupuesto nacional debería financiar sobre todo los gastos recurrentes o corrientes de las instituciones de educación superior pública, representados, por ejemplo, en remuneraciones de docentes e investigadores y en gastos administrativos esenciales, y de manera extraordinaria, en el sentido de añadido a lo ordinario, los gastos de inversión. 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, en la que se indicaría el costo base de un profesor con o sin doctorado, asistente, asociado y titular, en ciencias, ingeniería, etc.

¿Cómo deberían distribuirse los aportes del presupuesto nacional entre las instituciones públicas de educación superior?

En el proyecto de ley Santos la responsabilidad de distribuir los aportes del presupuesto nacional para financiar la oferta entre las instituciones de educación superior se asigna al “Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, de acuerdo con el mecanismo definido de manera conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales, SUE, para los recursos correspondientes a las Universidades; y los Rectores de las instituciones que no son Universidades para los recursos que les correspondan” (art. 145). Al CESU se le otorga el carácter de órgano asesor del Ministerio de Educación Nacional (art. 136), ministerio que a su vez define el mecanismo de distribución, en conjunto con el Sistema de Universidades Estatales. En la Ley 30 vigente el CESU tiene “funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría” (art. 34), de suerte que el nuevo CESU, apenas con funciones de asesoría, perdería parte de su estatus.

El Ministerio de Educación y, en consecuencia, el ministro del ramo de turno, se erige, de esta manera, en figura clave en la distribución de los aportes.

Valdría la pena que el Congreso examinara la conveniencia de establecer criterios o pautas generales de distribución de los aportes presupuestales entre las entidades beneficiarias por cada tipo de institución de educación superior. Cabe suponer que la relación deseable entre el número de estudiantes por docente varía por tipo de institución, así como también los costos fijos. Y no es para nada evidente que todas universidades deban tener doctorados, grado que por lo general gira en torno a la investigación. Parte de los recursos debería ligarse expresamente a los resultados de calidad y cobertura. Los resultados esperados en términos de investigación deberían ser más exigentes para las universidades de investigación que para las universidades vocacionales.

Si el Congreso no establece unos criterios o pautas generales para la distribución de los aportes entre instituciones beneficiarias, ¿no sería darle un poder discrecional demasiado grande para realizar la tarea a un funcionario nombrado, no elegido popularmente, como es el (la) ministro(a) de educación, y a un órgano asesor como el CESU, también integrado en buena medida por funcionarios nombrados? No sobra decir que las pautas de distribución tendrían que ser cuidadosamente pensadas.

¿En dónde aplicar el principio de la capacidad de pago?

La equidad es una de las justificaciones principales de la existencia de instituciones de educación pública, más en una situación de alta desigualdad en la distribución del ingreso. Estas instituciones son y deben ser, sin embargo, abiertas, en el sentido de que cualquiera que cumpla los requisitos de admisión, bien sea pobre o rico, puede acceder a ellas. Para que la población de menores ingresos pueda estudiar en las universidades públicas de punta se requieren por lo menos dos cosas: i) que la educación básica sea universal, con una calidad lo suficientemente buena incluso para los que están en peor situación económica y ii) que, una vez admitidos, el valor de las matrículas sea menor, de manera más que proporcional, entre menor sea el ingreso del hogar del estudiante. Esta es una expresión del principio de la capacidad de pago, el cual puede aplicarse también en otras instancias, como es el caso de la financiación a la demanda, que, como ya se señaló, debería complementar, no sustituir, a la financiación a la oferta.

En términos presupuestales el status quo de la educación superior pública, asociado a la Ley 30 de 1992, 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, como es el caso de los umbrales establecidos para el crecimiento de los aportes del presupuesto nacional, que han probado ser demasiado bajos. 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 ausencia 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 status 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 de Colombia.

[1] . Véase, Rodríguez, J. A. (2011), “La educación superior pública y el presupuesto nacional: fondos de un proyecto de reforma”, Documentos CID, No. 4, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia.

[2] . Véase, Rodríguez, J. A. (2011), “Santos y el presupuesto de las universidades públicas”, Documentos CID, No. 8, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Septiembre.

[3] . A este respecto, un grupo de profesores ha propuesto lo siguiente: “Para que las instituciones de educación superior públicas puedan contribuir al aumento de la cobertura con calidad propuesta por el gobierno nacional, manteniendo su participación actual en la oferta de cupos (alrededor del 50%, con el porcentaje restante atribuible a las instituciones privadas), se necesitaría, en un estimativo preliminar, que los aportes del presupuesto nacional asignados a gastos recurrentes pasaran del 0,4% del PIB observado en años recientes a 1% del PIB en 2014”. Blanco, L. H., Bula, J. I., et. at. (2011), Documento sobre el proyecto de reforma a la Ley de educación superior, Vicerrectoría, Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, junio.

—