

Un análisis bajo la lupa despeja muchas dudas: en la reforma educativa las universidades públicas no saldrían bien libradas a mediano y largo plazo. Así lo revela la evidencia de las cifras.

Jorge Armando Rodríguez

Director- Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Colombia

Bogotá D.C., ago-29-2011 (Prensa CID). La semana pasada, al anunciar que el gobierno nacional presentará al Congreso el proyecto de ley de reforma de la educación superior sin “el componente de ánimo de lucro”, el presidente Santos expresó su optimismo sobre su aprobación, señalando que “ese es el único punto donde no existe un consenso con las comunidades académicas y con los rectores de las universidades” [1]. El consenso cobijaría, según se desprende de las palabras del presidente de la República, los aspectos económicos y financieros, que constituyen un eje fundamental del proyecto.

A este respecto, voceros del gobierno han declarado que se trata de fortalecer financieramente a las universidades públicas. Un análisis de las cifras muestra, sin embargo,

que, desde el punto de vista presupuestal, las universidades públicas no saldrían bien libradas a mediano y largo plazo de aprobarse el proyecto en su estado actual.

Una meta ambiciosa

El gobierno se propone “llegar al 50 por ciento de cobertura en educación superior en el 2014, generando 645.000 cupos nuevos”.

Para apreciar la magnitud de la tarea hay que tener en cuenta que la cobertura bruta pasó de 24 por ciento en 2002 a 37 por ciento en 2010, esto es, un aumento de 13 puntos porcentuales en el transcurso de ocho años. En términos absolutos, el grueso de esa expansión tuvo lugar a través de instituciones públicas, en su orden las no universitarias, en especial el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y las universitarias, entre las que se cuentan entidades como las de Antioquia, del Atlántico, Industrial de Santander y del Valle (ver Gráfico 1).

Por su parte, el gobierno Santos se propone aumentar la cobertura en otros 13 puntos porcentuales, pero en un período de apenas cuatro años. Y se trataría de expandir la cobertura a la vez que se mejora la calidad, hoy afectada por un considerable número de ‘instituciones de garaje’, incluidas las seudo-universidades, que ofrecen programas de un nivel académico deplorable.

Un método errado

Lo que el gobierno nacional dice querer lograr en materia de cobertura y calidad luce bien orientado. El problema principal radica en cómo busca lograrlo. Según la ministra Campo, “la idea [con la educación superior pública] es fortalecerla con más recursos públicos (...)”. No obstante, se puede mostrar que el proyecto en realidad debilitaría las finanzas de las universidades públicas, en especial a mediano y largo plazo, partiendo de las metas de cobertura y de las reglas previstas para asignar recursos presupuestales a las instituciones estatales.

Así, en contravía de lo que se busca, el proyecto restringiría de manera importante el papel de las universidades públicas en la ampliación de cobertura, o, en caso de que logren participar en

dicha ampliación, recortaría considerablemente sus posibilidades de mejorar la calidad.

Que hablen los datos

No abogo yo porque el gobierno asuma todos los gastos de las universidades públicas, como a veces se reclama en los recintos universitarios, con más entusiasmo que reflexión. Mi argumento se refiere a los aportes del presupuesto nacional para financiar la oferta, en particular los gastos recurrentes (en rigor, una porción de este tipo de gastos), los cuales permiten que la oferta se mantenga o crezca de manera relativamente estable, al no depender su financiación enteramente de las fluctuaciones de la demanda.

El Gráfico 2 sitúa en perspectiva los efectos presupuestales probables del proyecto de ley Santos. Más específicamente, el gráfico permite comparar la evolución del valor de los aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas por estudiante matriculado entre el período 2002-2010, bajo la vigencia de la Ley 30 de 1992, y el período 2011-2023, bajo la vigencia del proyecto Santos. El valor de los aportes está expresado en precios constantes de 2005.

Como se aprecia en el Gráfico, los aportes del presupuesto nacional pasaron de 4,8 millones de pesos en el 2002 a 2,9 millones en el 2010 (recuérdese, a precios constantes de 2005), por cada estudiante matriculado.

Ahora, ¿qué tanto apoyo presupuestal les daría el gobierno Santos a las universidades públicas? Para responder esta pregunta construí tres escenarios que reflejan distintos ritmos de crecimiento (alto, medio y bajo) de la población matriculada, en donde, por ejemplo, los crecimientos anuales alto y bajo equivalen a 7 por ciento y 2 por ciento, respectivamente, en el período 2015-2023 (el plan de desarrollo trae metas de cobertura explícitas para el período 2011-2014).

Los resultados indican que bajo el proyecto Santos -y en cualquiera de los tres escenarios- los

aportes presupuestales per cápita seguirían disminuyendo en forma sostenida, aunque, como es obvio, la disminución es mayor entre mayor sea el crecimiento de la población estudiantil.

En el escenario de crecimiento medio de la población estudiantil, los aportes presupuestales per cápita descenderían hasta situarse en 2,5 millones de pesos en 2014, y en 1,9 millones de pesos en 2023.

Ya era poquito

Y eso que estamos hablando de un volumen de recursos más bien reducido para el tamaño de la economía colombiana. Así, las universidades públicas recibieron aportes del presupuesto nacional equivalentes en promedio al 0,45 por ciento del PIB entre 2000 y 2010, exhibiendo una tendencia descendente a lo largo del período.

Creo que puede decirse con justeza que el Estado colombiano, y en particular el nivel nacional, ha tendido a ser avaro con las universidades públicas, y a este respecto la administración Santos no parece ser una excepción.

Mirando con más detalle

El Cuadro 1 presenta los datos utilizados para calcular los aportes presupuestales per cápita. La proyección de matrícula en las universidades públicas para el período 2011-2014 se deriva de las metas de cobertura del gobierno, combinadas con un supuesto razonable sobre el papel de tales instituciones en el cumplimiento de las metas.

Las universidades públicas tendrían que ofrecer 213 mil cupos adicionales a los que ofrecieron en el 2010 para contribuir al aumento de cobertura propuesto por el gobierno, al tiempo que mantienen su participación en la matrícula observada en el pasado reciente (entre 2002 y 2010, las universidades públicas acogieron en promedio al 33 por ciento de los estudiantes matriculados en la educación superior).

En estas condiciones, al final del gobierno Santos, el total de estudiantes matriculados en estas universidades ascendería a cerca de 777 mil. En el escenario de crecimiento medio, que presenta el Cuadro 1, se supone que dicha población aumenta a una tasa de 4,5 por ciento anual entre 2015 y 2023, un supuesto relativamente conservador, dado que la tasa promedio observada entre 2003 y 2010 fue de 7,7 por ciento.

El Cuadro 1 muestra, asimismo, el monto de los aportes del Presupuesto a las universidades públicas, expresados en términos reales, que resultaría de la aplicación del proyecto de ley a partir del 2011. Se incluyen los recursos con vocación de permanencia derivados de la fórmula que liga el crecimiento de los aportes presupuestales al crecimiento real del PIB, fijada en el artículo 149 del proyecto.

Por su continuidad en el tiempo, estos recursos son los que más se adecúan a la financiación de los gastos recurrentes, en particular los de funcionamiento (nómina de docentes, por ejemplo). Se incluyen también los recursos transitorios adicionales previstos en el proyecto, tanto aquellos que afectan la base de liquidación de los aportes en los años subsiguientes (artículo 150) como aquellos que no afectan dicha base (artículo 151).

La conclusión hasta este punto es bien simple: el aporte presupuestal por alumno matriculado en las universidades públicas seguirá disminuyendo desde los actuales 2,9 millones de pesos (constantes de 2005) hasta 2,1 millones en 2021.

Socios en el aumento del PIB

Desde el punto de vista de la financiación de la oferta de la educación superior pública, el artículo 149 del proyecto de ley es el pilar de la reforma. Según este artículo, la tasa de crecimiento de los aportes recurrentes es una proporción dada, siempre menor a la unidad (o menor al 100 por ciento, si se prefiere), del crecimiento del PIB.

Por ejemplo, “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; si el crecimiento real del PIB es igual o mayor al 5 por ciento y menor que el 7,5 por ciento, el incremento será del 40 por ciento de dicho crecimiento”.

En mi ejercicio el crecimiento del PIB para el período 2011-2023 es el proyectado por el Ministerio de Hacienda, en el documento Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011. Este crecimiento es relativamente optimista (del orden de 5 por ciento anual). Desde luego, si el crecimiento económico a la postre resulta ser menor que el proyectado, ello se reflejaría adversamente en el aumento de los aportes presupuestales.

Dinámica del apretón

El Cuadro 2 permite comparar el crecimiento de los aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas observado bajo la Ley 30 de 1992 con el crecimiento previsible de los aportes, permanentes y transitorios, bajo el proyecto Santos:

- En el período 2003-2010, los aportes totales crecieron a una tasa promedio anual de 1,2 por ciento, al amparo de la Ley 30.
- Según se desprende del proyecto de ley, en el período 2011-2014 crecerían a una tasa anual promedio de 4,2 por ciento. Este es, si se quiere verlo así, un señuelo presupuestal para la aprobación de la reforma.
- Ya en el período 2015-2022 los aportes presupuestales perderían dinamismo, creciendo a una tasa promedio anual de 1,8 por ciento, esta vez resultado combinado de lo dispuesto en los artículos 149 y 151 del proyecto (este último artículo prevé recursos adicionales transitorios que no elevan la base de liquidación de los aportes).
- Entre 2023 y 2033, período incluido para reflejar el hecho de que después de 2022 ya no habría recursos adicionales transitorios, los aportes presupuestales de la Nación crecerían a una tasa de 1,4 por ciento promedio anual.

Como se observa en la última columna, la tasa de crecimiento real de los aportes presupuestales por estudiante resulta ser negativa tanto bajo la Ley 30 de 1992 (período 2003-2010) como bajo el proyecto de ley Santos (período 2011-2022), en el escenario medio de crecimiento de la población estudiantil.

Este resultado obedece a que, al tiempo que el total de los aportes presupuestales crece de manera lenta, la población estudiantil en las universidades públicas ha venido creciendo, y se prevé que siga creciendo al menos por un tiempo, a ritmos relativamente altos, muy superiores al crecimiento de la población colombiana, como puede apreciarse en el Gráfico 3.

El ritmo de *decrecimiento* de los aportes presupuestales per cápita es, sin embargo, más lento bajo el proyecto Santos que bajo la Ley 30. Con todo, hay que tener en cuenta que en este escenario se han empleado supuestos más bien conservadores sobre el aumento de la población estudiantil (crecimiento medio) y los pronósticos oficiales sobre crecimiento económico de largo plazo, lo cual equivale a poner el proyecto Santos en una perspectiva relativamente favorable.

Proyecto comparado

En términos de asignaciones presupuestales máximas potenciales, la actual Ley 30 de 1992 resulta mejor para las universidades públicas que la propuesta de reforma presentada en marzo y que el proyecto de ley actual.

Esto se debe a que la Ley 30 no establece un tope al aumento de los aportes recurrentes del presupuesto nacional, mientras que el proyecto Santos sólo permite que los mismos crezcan a tasas inferiores a las del crecimiento de la economía. Bajo el proyecto Santos, en consecuencia, los aportes en cuestión están destinados a perder participación dentro del ingreso nacional, medido por el PIB.

Por otra parte, no es claro que el proyecto de ley sea menos avaro con las universidades públicas que la propuesta inicial. En lo relativo a la financiación de la oferta, las diferencias entre los dos radican en los recursos transitorios adicionales.

Como anota Mauricio Alviar de la Universidad de Antioquia, “el artículo 106 del proyecto original de reforma entregado a la sociedad para el debate, observaba la asignación gradual de recursos adicionales al IPC para ser distribuidos entre el conjunto de instituciones públicas en función de su complejidad, así: un punto en 2012, dos en 2013 y tres entre 2014 y 2019” [2]. Sin embargo, continúa Alviar, “el artículo 150 del proyecto radicado sólo contempla, para esta modalidad de financiación, los tres primeros años (2012 a 2014) desconociendo el período entre 2015 a 2022 con lo que la pérdida acumulada de recursos llegaría a 3,042 billones”.

Habría que añadir que la redacción del artículo 106 de la propuesta inicial era inconsistente en materia de fechas (para efectos de su aplicación, se refería primero al período 2012-2014 y luego al período 2012-2019), pero el gobierno nacional optó por resolver la inconsistencia en forma desfavorable a las arcas universitarias.

Futuro que se repite

Adam Smith consideraba que “la promoción de la instrucción del pueblo” es uno de los deberes del soberano y reconocía que ello demandaba gasto público. La provisión continua de educación superior supone asegurar la financiación de gastos que se repiten en el tiempo (por ejemplo, la planta de docentes e investigadores).

El presupuesto de la Nación ha sido tradicionalmente una fuente cardinal de financiación de ese tipo de gastos para las universidades públicas, en especial las del orden nacional. Esta fuente debería seguir cumpliendo ese papel, de manera que les permita a esas instituciones contribuir a la expansión de la cobertura con calidad.

Al fin y al cabo, nuestra constitución ordena al Estado facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”. Y no hay nada que diga que ello no puede hacerse de una forma fiscalmente sostenible.

Para decirlo de manera resumida, el futuro de las universidades públicas depende crucialmente de la financiación sostenible de los gastos que se repiten.

1. “Gobierno presentará proyecto de reforma a la educación superior sin el componente de ánimo de lucro”, Sistema Informativo del Gobierno, Presidencia de la República, 23 de agosto de 2011, <http://wsp.presidencia.gov.co>

2. Alviar, M., “Alerta por financiación en la superior”, El Colombiano, 27 de julio de 2011.

Lea otra versión de este artículo de análisis realizada por el profesor Jorge Armando Rodríguez, publicada en la revista digital Razón Pública en el siguiente link:

—

<http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2326-reforma-de-la-educacion-superior-santos-y-el-presupuesto-de-las-universidades-publicas.html>

—