

Reforma de la educación superior: Santos y el presupuesto de las universidades públicas*

■ REFORMA DO ENSINO SUPERIOR: SANTOS E O ORÇAMENTO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA

Jorge Armando Rodríguez**

Resumen

El presente artículo muestra un análisis que, 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.

Summary

The present article shows an analysis that, under the magnifying glass, clears many doubts: in the educational reform the public universities would not work out freed well to medium and long term. This way the evidence of the numbers reveals it.

Resumo

Este artigo mostra uma análise que, ao abrigo da lupa, autoriza a muitas dúvidas: em reforma educacional universidades públicas não bem combatido a médio e longo prazo. Bem como mostra prova dos números.

Palabras clave

Reforma, Ley 30, educación superior, universidades públicas.

Key words

Reform, Law 30, top education, public universities.

Palavras chave

Reforma, Lei 30, ensino superior, universidades públicas.

* Artículo cedido por la revista digital razonpublica.com, editada por la Fundación Razón Pública y publicado el domingo, 21 de Agosto de 2011 a las 21:00.

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

El mismo proyecto

En marzo pasado la ministra de Educación, María Fernanda Campo, expresó su intención de “enriquecer la propuesta de reforma [de la educación superior] a través de la participación de todos los actores sociales”. Cuatro meses después o, mejor quizás, muchos foros virtuales y mesas de trabajo después, el gobierno dio a conocer el anunciado proyecto de ley que se presentará al Congreso.

En lo tocante a los aspectos económicos y financieros, que constituyen un eje fundamental del proyecto, no luce alentador el resultado del “diálogo nacional” del que alardea la ministra: el proyecto de julio en lo esencial mantiene los defectos exhibidos por la propuesta de marzo.

Varios motivos podrían explicar la situación. El gobierno pudo haber creído que había poco o nada que enriquecerle a su propuesta inicial. O el “diálogo nacional” resultó ser apenas una máscara para legitimar lo que de todas maneras quería hacerse. O pudo haber un diálogo, pero de sordos.

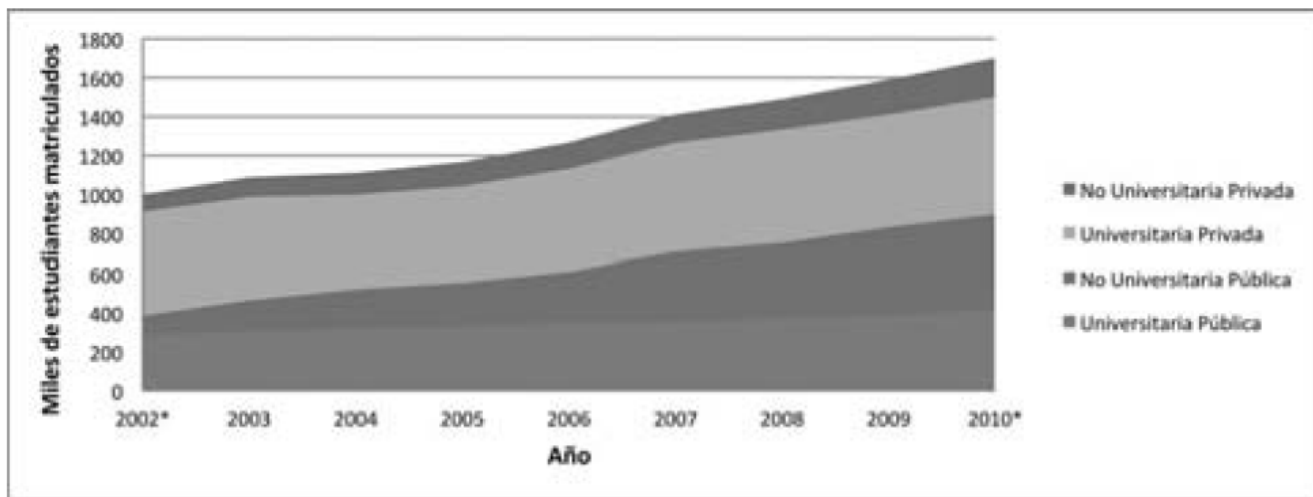
Sea como fuere, el Congreso tiene ahora la oportunidad y la responsabilidad de enmendar los yerros del gobierno.

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).

Gráfico 1



*/ Preliminar o estimado.

Fuente: MEN, Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), y estimaciones del autor.

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 pseudo-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, que puede dividirse en dos aspectos, radica en cómo busca lograrlo:



Luis Francisco Pérez » Título: La historia » Técnica: Oleo/ tela » Dimensiones: 100 x 150 cms » Año: 2008

En primer lugar, las reglas de juego establecidas en el proyecto probablemente inducirían la ampliación de cobertura a través, sobre todo, de *instituciones privadas con ánimo de lucro*, las cuales, como lo ilustra el repaso de las “historias tristes de otros países” efectuado por Francisco Piedrahita, de ordinario ofrecen un coctel que incluye “diplomas sin valor”, un elevado nivel de deserciones y “estudiantes con una montaña de deuda” (Piedrahita, 2011).

La búsqueda de ganancias ha probado ser un instrumento idóneo para la provisión de bienes privados, como los zapatos, pero no para la provisión de bienes meritorios, como la educación. El gobierno parece depositar sus esperanzas de que no se repitan las malas experiencias de otros países en una prolija normatividad sobre inspección y vigilancia. Pero si sirve de guía la manera como el Estado colombiano ha ejercido estas funciones en el sector salud, en los juegos de azar o en el mismo sector educativo, los augurios no son precisamente esperanzadores.

En segundo lugar, el proyecto Santos probablemente contribuiría al marchitamiento financiero gradual de las universidades públicas, asunto del cual me ocupó en el resto de este artículo.

Según la ministra Campo, “la idea [con la educación superior pública] es fortalecerla con más recursos pú-

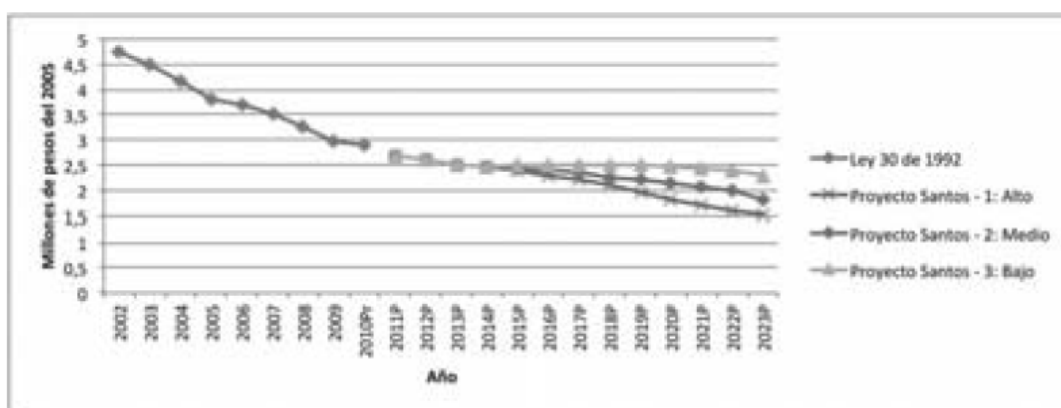
blicos y la posibilidad de atraer recursos privados”. Sin embargo, se puede demostrar que el proyecto debilita las finanzas de las universidades públicas, partiendo de las metas de cobertura y de las reglas previstas para asignar recursos presupuestales a las instituciones estatales.

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.

Gráfico 2 Universidades públicas: Aportes del presupuesto nacional por estudiante matriculado



Pr: Preliminar. P: Proyectado.

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

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 disminuirían 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.

Cuadro 1

Años	Número de estudiantes matriculados ¹	Aportes del presupuesto nacional a las universidades. Financiación de la oferta				Aportes totales (S1 + S2 + S3 + S4)	Aportes per estudiante matriculado (S1 + S2) / S1
		Aportes por mecanismo					
		Subsidios de todo gobierno. Ley 61 de 2001, art. 69. período 2003-2010. Proyecto Santos, art. 100 y 101. período 2011-2023 (S1)	Tercer punto adicional especial para el sector educativo (Decreto 2160 de 2009). Proyecto Santos, art. 100 (S2)	Tercer punto adicional especial para el sector educativo (Decreto 2160 de 2009). Proyecto Santos, art. 101 (S3)	Aportes totales (S1 + S2 + S3 + S4)		
Series de series de datos de 2002							
2002	81.2962	2490			2490	4,8	
2003	84834	2338			2338	4,3	
2004	87580	2242			2242	4,1	
2005	90477	2142			2142	3,8	
2006	93424	2070			2070	3,7	
2007	96424	1978			1978	3,5	
2008	99475	1878			1878	3,2	
2009	102581	1768			1768	3,0	
2010 ²	105740	1652			1652	2,8	
2011 ³	108953	1532	0	0	1532	2,7	
2012 ³	112220	1414	50	0	1464	2,6	
2013 ³	115541	1290	50	0	1340	2,5	
2014 ³	118916	1168	50	0	1218	2,3	
2015 ³	122345	1050	0	0	1050	2,2	
2016 ³	125818	938	0	0	938	2,1	
2017 ³	129335	832	0	0	832	2,0	
2018 ³	132896	732	0	0	732	1,9	
2019 ³	136501	638	0	0	638	1,8	
2020 ³	140150	550	0	0	550	1,7	
2021 ³	143843	468	0	0	468	1,6	
2022 ³	147580	392	0	0	392	1,5	
2023 ³	151361	322	0	0	322	1,4	

¹ Base de datos "matricula", base de datos de la Dirección de Estadística de la Universidad del Valle, 2010.

² Proyección de P. Proyectado.

³ Fuente: Dirección de Educación Nacional, según el plan de desarrollo del gobierno Santos, 2011 y el plan de desarrollo del gobierno Santos, 2011.

El apretón presupuestal a las universidades públicas, en perspectiva
(Datos observados, 2002-2010, y proyectados sobre la base del proyecto Santos, 2011 en adelante)

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 universi-

des 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:

Cuadro 2

Período	PIB real	Factor de ajuste	Aportes presupuestales (financiación de la oferta)	
	Tasa de crecimiento real observada, 2000-2010, y proyectada, 2011-2023	Proporción de la tasa de crecimiento del PIB	Totales	Por estudiante matriculado
	Tasa de crecimiento real			
2001-2010 (Observado, bajo ley 30 de 1992)	6,4	0,4	1,2	-6,0
2011-2014 ^a , Proyecto Santos, arts. 133 y 149	6,0	0,3	4,2	-3,9
2015-2022 ^a , Proyecto Santos, arts. 133 y 149	4,5	0,3	1,8	-2,6
2023-2028 ^a , Proyecto Santos, art. 149	4,8	0,3	1,4	-4,6

^a Proyectado

Fuentes: DANE, para crecimiento del PIB, período 2000-2010; Ministerio de Hacienda, proyecciones del crecimiento del PIB, MEF, aportes hasta 2020, y estimaciones de autor.

Aportes del Presupuesto General de la Nación a las universidades públicas (Estimación de la tasa de crecimiento derivada del proyecto Santos)

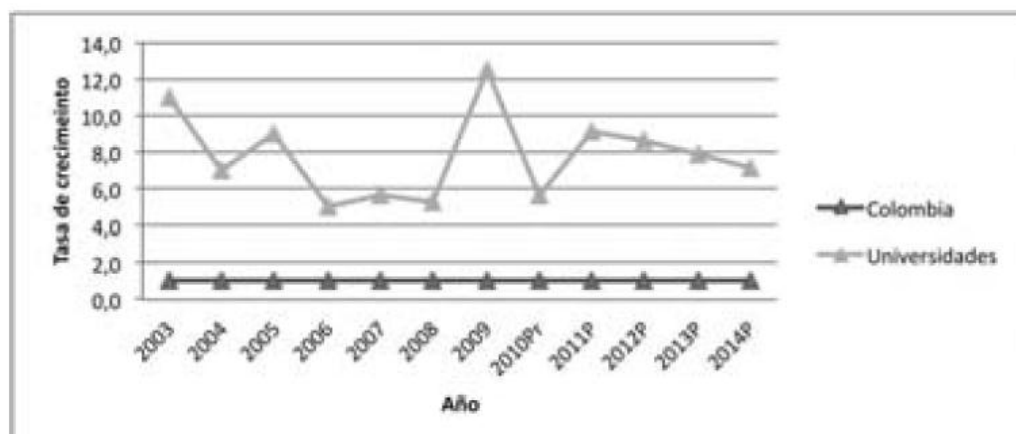
- En el período 2003-2010, los aportes totales crecieron a una tasa promedio anual de 1,2 por ciento, al amparo de la Ley 30.
- Según se desprende del proyecto de ley, en el período 2011-2014 crecerían a una tasa anual promedio de 4,2 por ciento. Este es, si se quiere verlo así, un señuelo presupuestal 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 pre-

supuestales 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.

Gráfico 3



Crecimiento de la población colombiana y de la población estudiantil de las universidades públicas
P: Proyectado.

Fuente: DANE, MEN y estimaciones del autor

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” (Alviar, 2011). 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.

Referencias

Piedrahita, F., “Universidades con ánimo de lucro: Historias tristes de otros países”, artículo para la Revista Javeriana, 1 de mayo de 2011.

Alviar, M. “Alerta por financiación en la superior”, El Colombiano, 27 de julio de 2011. <http://prensauniversidadanalisis.blogspot.com/2011/07/alerta-por-financiación-en-lasuperior.html>