

**Título de la ponencia:** Desfinanciamiento de las universidades estatales en Colombia.

**Ponente:** Winny Julieth Díaz

**Área temática:** Políticas públicas

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

**Abstract:**

A partir de la liberalización económica y comercial en la década de los noventa, el gobierno colombiano encabezado por César Gaviria aplicó formalmente este modelo económico a través de la Constitución Política de 1991. Una consecuencia de ello es la implementación Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el sistema público de Educación Superior”, que en el capítulo V, desde los artículos 84 al 92, concierne al régimen financiero de las universidades. Teniendo en cuenta lo anterior, se hará una comparación de los principales registros empíricos con base en datos oficiales de la financiación de las universidades estatales de los años noventa y dos mil, con el fin de analizar cómo tal proceso, después de la Ley 30, ha tendido a decrecer y por lo tanto la transferencia de recursos públicos a las universidades ha disminuido en términos reales, es decir, con base en el Producto Interno Bruto.

**Palabras clave:** Apertura económica, desfinanciamiento, subsidio a la demanda, universidades estatales, Ley 30.

## **Introducción**

Teniendo en cuenta que el pilar educativo es uno de los que contribuye al desarrollo humano y bienestar de una sociedad, es indispensable conducir estudios académicos que problematicen escenarios actuales y se contrasten con los históricos para intentar proponer futuras mejoras de los aspectos negativos que se identifican. En este contexto, el presente escrito tiene como objetivo demostrar que la educación superior pública en Colombia, específicamente las universidades estatales han venido experimentando un constante decrecimiento -con respecto al Producto Interno Bruto- de los recursos públicos asignados. En otras palabras, la universidad estatal colombiana se ha desfinanciado a partir del escenario específico de la implementación de la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el sistema público de Educación Superior”. Para ello, se harán revisiones bibliográficas sobre temas concernientes a la educación superior como acceso, endeudamiento estudiantil, deserción, privatización y financiamiento, para después proceder a contrastar debates en el último tema y aplicarlo al caso colombiano con base en datos concretos sobre la situación económica, en términos de aportes de la nación, de los objetos de estudio –universidades estatales-.

## **Acceso**

En la educación superior se enmarcan diversos temas que son fundamentales para analizar el estado de la misma en un panorama general. Por ejemplo, en el aspecto del acceso Ingrid Sverdlick, Paola Ferrari y Analía Jaimovich (2005) han abordado la desigualdad y la inclusión en los sistemas de educación superior en América Latina. Para ello, realizan un estudio comparado de cinco países latinoamericanos –Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México- arguyendo que, durante el siglo XIX e inicios del XX, la tendencia general de las universidades ha implicado la ampliación de la cobertura educativa y la inserción de sectores sociales distintos a los tradicionales. De esta forma, el texto analiza, en términos de educación superior, las políticas de acceso, la composición social del estudiantado y las acciones afirmativas de las principales universidades públicas de cada país en estudio.

A partir de este estudio comparado, los autores concluyen que las sociedades expuestas presentan altos índices de segmentación social, lo que contribuye a reproducir la desigualdad en función el acceso a la educación superior entre tanto no se estimen políticas de amplitud, focalización e inclusión. Verbigracia, en ciertas universidades –como la Universidad de Chile y la Universidad de Sao Pablo- los sistemas de ingreso son altamente competitivos y atraen los sectores sociales con más solvencia económica. De este modo, los quintiles menos aventajados son quienes presentan menores oportunidades ante la vinculación a una universidad. Por último, se destaca que así la cobertura estudiantil haya incrementado, los cupos ofrecidos por el sistema de educación superior son insuficientes para cubrir la demanda estudiantil (Sverdlick et al., 2005).

Respecto al mismo tema, Carlos Romero (2010) presenta un estudio sobre Uruguay señalando que pese al carácter garantista del sistema universitario, se presentan problemas de funcionamiento y deserción. Un aspecto de esto es que las diferencias entre los niveles primario, secundario y superior de la educación son abismales. Para sustentar dicha afirmación Romero propone tres argumentos: en primer lugar, no se presenta una amplia competencia entre las universidades públicas y las privadas, puesto que la Universidad de la

República ostenta la mayor oferta y cobertura educativa; en segundo lugar, el hecho de que el sistema sea garantista, asegura que el único requisito para entrar a él sea aprobar la etapa secundaria, es decir, no se presenta una prueba específica para ingresar a la universidad; en tercer lugar, las universidades privadas tampoco cuentan con un examen de admisión pues su presupuesto aumenta si el número de exámenes es más alto.

Así pues, Romero (2010) concluye que el carácter garantista del sistema de acceso y los tres puntos anteriores producen altos porcentajes de abandono o deserción estudiantil, dificultades en el funcionamiento como el número desproporcionado de alumnos en las aulas y que quienes tengan los mejores desempeños académicos sean los quintiles más pudientes, quienes a su vez provienen de niveles primarios y secundarios de educación con mejores estándares de calidad.

### **Endeudamiento estudiantil**

Otro asunto que ha sido objeto de análisis es el endeudamiento que adquieren los estudiantes para ingresar a la educación superior. Un ejemplo de ello es el caso de Chile que desarrollan Mauricio Olavarría y Claudio Allende (2013), quienes en su texto *Endeudamiento estudiantil y acceso a la educación superior en Chile* pretenden identificar si la política pública de financiamiento de los estudios superiores está cumpliendo con el objetivo de inclusión y proponer correcciones para encaminar la política al fin señalado.

Los autores señalan que, respecto al subsidio de la demanda, los sectores privado y público ofrecen la opción de optar por créditos o deudas estudiantiles a cuotas bajas para incentivar la inserción al sistema educativo. No obstante, los autores problematizan la cuestión al preguntarse si existe temor en los sectores menos favorecidos para acceder a niveles de deuda y crédito. En este sentido, se consideraron índices de acceso y de deserción para identificar las conexiones entre el factor socioeconómico y la obtención de los créditos, lo que arrojó una estrecha relación, pues el acceso a la educación de los quintiles menos favorecidos acontece a través del endeudamiento (Olavarría & Allende, 2013).

Del mismo modo, Luis Ibáñez (2006) cuestiona que la educación en Chile sea asignada al sector privado, ocasionando desigualdad en su acceso y altos niveles de endeudamiento en los estudiantes. El tópico principal que pretende señalar el autor tiene que ver con la selección de un determinado número de promedios de las pruebas de sección para el ingreso a la educación universitaria de calidad, lo que incentiva la competencia y el mérito como mecanismos primordiales para acceder a una institución superior. Tales circunstancias hacen que los estudiantes que no lograron ser parte de este selecto grupo de promedios opten por el endeudamiento estudiantil, como lo señalan de manera similar Olavarría Allende (2013).

En suma, el modelo de endeudamiento precede a un sistema competitivo y meritocrático carente de recursos públicos dirigidos a la oferta educativa e incentivando la demanda crediticia a través de deudas para cubrir el costo de las matrículas de un plan universitario.

### **Deserción**

Un eje adicional en el estudio de la educación superior es la deserción. Al tanto, un informe publicado por el Ministerio de Educación Nacional (2009) arroja ciertos atisbos sobre su definición, aclarando que es el abandono de una Institución de Educación Superior -IES-

causado por diversas variables de índole individual, institucional, académica y socioeconómica. En este sentido, la deserción ocasiona otras problemáticas en relación con el Estado, por ejemplo, en el incumplimiento de metas sociales y políticas educativas; y en relación con las familias, donde el problema se asocia con la baja productividad laboral y el bajo nivel de adquisición de quien deserta.

En el mismo contexto, el MEN (2009) hace un resumen relevante de las principales variables explicativas de la deserción, obteniendo así que las cuestiones individuales tienen que ver con la edad, el estado civil, el entorno familiar y calamidades domésticas, incompatibilidad horaria, embarazo, entre otras; los asuntos de índole académico se relacionan con factores como la orientación profesional, el rendimiento académico, la calidad o insatisfacción con el programa, entre otros; los temas institucionales hacen referencia a las becas y formas de financiamiento, el orden público, la interacción docente-estudiante, el apoyo académico y psicológico, entre otros; finalmente, las variables de orden socioeconómico están asociadas con el estrato, la situación laboral, la dependencia económica, el nivel educativo de los padres o el entorno macroeconómico del país.

Asimismo, el informe indica que los periodos críticos de deserción son dos, al mismo tiempo que existen tres clasificaciones de la problemática, el primer periodo tiene que ver con la llegada del estudiante a la universidad y por razones de falta de información o decepción del programa, deserta precozmente (primera clasificación); y el segundo periodo asume que en la etapa de deserción temprana (segunda clasificación), los estudiantes se encuentran en un proceso de adaptación institucional y social donde algunos no logran acoplarse al ambiente universitario. El último periodo, el tardío, se presenta en los últimos tres semestres de la carrera cuando los costos de estudiar representan un porcentaje más alto que las inversiones u otras disyuntivas como trabajar (Ministerio de Educación Nacional, 2009).

Como último aspecto de este eje, el informe del MEN (2009) resalta que la deserción está vinculada con el tipo de espacio en el que se esté, por ejemplo, existen las deserciones institucionales o internas. La primera hace referencia al hecho de que el estudiante abandone la institución, y la segunda tiene que ver con que el alumno cambie a otro programa que ofrece la IES.

### **Privatización**

Ahora bien, Stephen Ball (2009) evoca un tema álgido sobre la privatización de la educación respecto a las tendencias internacionales de globalización y estándares del mercado. En su texto, lo que pretende Ball es analizar aspectos de la educación en materia de políticas públicas que incentivan la privatización, visto como un fenómeno internacional y al mismo tiempo explorar las condiciones de transformación que tienen que ver con la concepción de lo público y lo privado en el sector educativo.

En el mercado internacional Ball expone cómo distintos procesos de reformas públicas a la educación han sido articulados y apoyados por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo General de Comercio en Servicios -AGCS- entre otros, y por esta razón se han construido ambientes favorables para la inserción de actores

privados en la prestación de servicios públicos, con el argumento principal de la necesidad de optimizar la eficiencia del estado en estos asuntos.

Entonces, la incidencia de las tendencias internacionales incide en diversas ocasiones, por ejemplo, las entidades prestamistas estipulan condiciones como la apertura al mercado a prestadores privados de educación, lo que en palabras de Ball (2009), va mercantilizando la educación y profundizando el proceso de privatización. En síntesis, la entrada exacerbada de operadores tiene una estrecha correlación con la tercerización de la educación que subvenciona el Estado. Además, el autor sugiere que la privatización como una tendencia global de la educación superior puede ser sujeto de contradicciones en términos de acceso, pues las capas más desfavorecidas que no tendrían cómo cubrir los costos.

Adicional al texto anterior, Ball&Youdell (2007) elaboran un informe preliminar llamado *Privatización encubierta en la educación pública*, producto del V Congreso Mundial de la Internacional de Educación, en el que describe dos formas en las que la participación de actores distintos al Estado están involucrados con las políticas educativas: Primera, la privatización *en* la educación pública (o endógena) que se refiere a la adopción de ideas y prácticas de entes empresariales y comerciales. Y segunda, la privatización *de* la educación pública (exógena) relacionada con la participación directa, en términos económicos, del sector privado. Mediante estas dos modalidades, figuras distintas al Estado entran a hacer partícipes en la agenda sobre la fijación de políticas educativas.

Por otro lado, la entrada de agentes privados hace que haya una redefinición del papel del estado en las políticas educativas, por ejemplo, el autor alude a casos concretos de países como Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, entre otros, donde la participación de organizaciones transnacionales y no gubernamentales logran invertir o redefinir la categoría del estado como único garante de la educación pública. De este modo, se habla de que el estado contrae un 'descontrol controlado', en otras palabras, pasa a ser un contratista, supervisor y evaluación para dirigir someramente las políticas de educación. Por tales taciones, este texto es pertinente para estudiar la línea de nuevos actores en la educación pública y la redefinición del estado en estos asuntos (Ball&Youdell, 2007).

### **Financiamiento**

Como tema aparte el financiamiento de la educación superior arroja distintos puntos de vista –en este escrito se estimarán los que sean pertinentes para el análisis- sobre su desarrollo. Verbigracia, recomendaciones de organismos multilaterales como el Banco Mundial -BM- y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, algunos académicos y un informe del Sistema de Universidades Estatales -SUE- sobre la situación financiera de las universidades estatales y su déficit presupuestal.

Las recomendaciones del Banco Mundial fueron condensadas en un documento por Gabriel Misas sobre el financiamiento de la educación superior latinoamericana, en él se periodizan las tres fases de su discurso frente a los recursos públicos que deben ser transferidos a la educación superior. La primera de ellas, que tiene lugar desde el año 1970 hasta 1995, gira en torno a la temática de la no asignación de fondos públicos a la educación superior y tiene como resultado el “achicamiento de la educación superior pública”. Pese a que tal recomendación no se siguió estrictamente, países como Colombia y Chile redujeron la tasa de crecimiento de los recursos públicos destinados para la educación superior, lo que se

trajo en que la creciente demanda estudiantil fuera compatible con los cupos disponibles (Misas, 2011).

La segunda fase se llevó a cabo en la década del 80, a través de un documento titulado *El financiamiento de la educación superior en los países en desarrollo. Opciones de política*, que contiene tres elementos relevantes para la financiación de la educación superior: (1) reducción de los subsidios para gastos de subsistencia en la educación superior; (2) introducción de un nivel reducido de recuperación de costos en la educación superior, acompañado de exenciones para los estudiantes de bajos ingresos; y (3) la atenuación de las restricciones legales al financiamiento de instituciones de educación superior privadas (Misas, 2011, p. 64).

En los años 90 tuvo cabida la tercera fase: “establecimiento de instituciones con programas y metas diferentes”, esta frase le otorga al Estado nuevos roles para que se concrete la educación técnica y tecnológica. Adicionalmente, la meta de descentralización y diversificación de instituciones han permitido, según Misas (2011), aumentar la cobertura a costa de problemas de calidad.

Ahora bien, la OCDE adelantó en el 2011 un informe llamado *Evaluaciones de políticas nacionales de educación. Educación superior en Colombia*. En el documento existen diagnósticos sobre el acceso, la calidad, la permanencia, la internacionalización, la investigación y el financiamiento de la educación superior. En este último aspecto, el organismo hace tres recomendaciones explícitas: (1) movilización de recursos, debido a que existe la necesidad de aumentar la financiación pública y explorar maneras de movilizar los recursos adicionales a nivel nacional y territorial; (2) asignación de recursos, esta recomendación hace referencia a la creación de mecanismos de financiación con el fin de redistribuir recursos para lograr, por un lado, que los subsidios públicos entre las instituciones de educación superior sean más equitativos y por otro lado, incentivar a las instituciones a ser más eficientes frente a las necesidades de mercado laboral; y (3) utilización de recursos, es decir, basarse en los resultados positivos de las instituciones mejorando la permanencia para reducir los niveles de deserción y mejorar la eficiencia interna.

Autores como Ayala (2010) plantean que las tendencias de la educación superior varían entre el crecimiento de la educación privada, el desarrollo de sistemas de acreditación, la ampliación de la cobertura, la falta de recursos y las reformas financieras. En este orden de ideas, este apartado abordará los dos últimos. Por un lado, la falta de recursos y baja eficiencia interna ha sido un eje transversal en la educación –tanto básica, como media y superior- de la región latinoamericana. Como lo menciona la autora, los sistemas presupuestales de las instituciones de educación superior han disminuido en tanto asignaciones de recursos por parte de los gobiernos, esto conlleva que los sistemas de control y su utilización son deficientes y no hay una óptima regulación de la administración de los mismos. Por la parte de las reformas financieras, Ayala señala que los gobiernos deben proporcionar mayor cantidad de recursos fiscales en aras de propender por la calidad y la eficiencia en la asignación de los mismos.

Otro autor que destaca el tema del financiamiento y su importancia es Gabriel Misas (2004) en un capítulo de su libro *La educación superior en Colombia. Análisis y estrategias para su desarrollo*. El autor plantea que existen diversos costos que la matrícula por estudiante

no debe financiar por sí sola, por ejemplo, las actividades académicas que proporcionan mayor grado de calidad a las IES. Por otra parte, la creación de estructuras físicas, institucionales y en materia de inversión son gastos por los que debe propender una universidad para consolidar su capital humano. Dado lo anterior, el financiamiento estatal no debe propender solo por cubrir el gasto que el alumno en rubros individuales cueste, pues este no cubre aspectos de investigación, extensión o inversiones, sino que debe estar direccionado a financiar el programas de investigación e instrumentos analíticos para “la formación avanzada de los futuros cuadros de dirección, tanto de la sociedad como de los aparatos del Estado y del sistema productivo” (Misas, 2004, p. 77).

Misas (2011), ahora en otro texto citado anteriormente “*La financiación de la educación superior en América Latina: Un análisis de caso 1990-2008*” hace alusión a que la crisis fiscal de los Estados latinoamericanos en los años ochenta implicaron que, la autonomía de la universidad pública frente al Estado en la asignación de recursos autónoma sin objeciones, y la autonomía frente a las fluctuaciones del mercado, se vieran vulneradas debido a la consolidación de una nueva medición de eficiencia para la asignación de recursos públicos. En este contexto, según el autor, la lógica de acción propia en la economía empieza a permear al Estado, es decir, se empieza a “subsumir el campo de la educación en el campo de la economía” (Misas, 2011, p. 78) y la eficiencia. Por subsecuente la apertura económica se introduce en el campo de los recursos públicos destinados a las universidades estatales y se empiezan a introducir los términos de alianzas estratégicas y venta de servicios entre otras.

El informe del Sistema de Universidades Estatales SUE (2012) brinda ciertos elementos, previo a empezar el análisis del desfinanciamiento de las universidades estatales propiamente dichos, para describir el tema. En el escrito se alude que la forma de incremento anual que se ha establecido en Colombia no es suficiente para sostener el aumento del desarrollo en términos de capital tecnológico, humano y financiero, pues en materia de calidad y acceso a la educación superior, las universidades no satisfacen todos sus costos. Dado esto, el Informe de Educación Superior en Iberoamérica para el 2011 que elaboró el Centro Interuniversitario de Desarrollo -CINDA- reconoce que en materia de financiación de la educación superior, los cambios no han sido significativos, pues tal nicho se asume con base en la inflación.

## **Debates**

Teniendo en cuenta los ejes anteriormente descritos, respecto al tema de financiación se pueden encontrar puntos álgidos de debate. En primer lugar, el financiamiento universal en el sector público y financiamiento a la oferta (García, 2007), (Jaramillo, 2010), (Misas, 2011), Misas (2007); y en segundo lugar, el financiamiento o subsidio a la demanda (Ayala, 2010) (OCDE, BIRF & BM, 2012).

Respecto al financiamiento de la oferta por el sector público, Carmen García en su texto “Financiamiento de la educación superior en América Latina” explica que el modelo ‘histórico-negociado’ (en el que se incrementan anualmente los recursos de presupuesto) ha sido el predominante con características como los recursos privados como las matrículas o donaciones, la obtención de recursos públicos mediante la cooperación internacional o los recursos públicos adicionales. Los países que más utilizan más de dos ítems (es decir,

financian la educación superior con fondos adicionales a los públicos) son Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Para señalar los aspectos negativos de este modelo, la autora cita a Brunner (1993) arguyendo que “la negociación por vía del proceso político, tiende a imprimir a la relación entre el Estado y las instituciones un carácter de relación de fuerza, negociación y presión corporativas, limitando la independencia de las instituciones públicas y la necesaria transparencia que debieran tener los procesos de apropiación de recursos públicos” (García, 2007, p. 67). En suma, las conciliaciones entre actores adicionales a los estatales traen consigo la pérdida de autonomía de las universidades públicas respecto a actores -como el mercado- que pueden hacer que el carácter universal de la educación varíe.

Ahora bien, el subsidio a la demanda es un mecanismo de financiamiento que defienden los autores que consideran que los recursos públicos deben ser eficientes y aumentar el elemento de la cobertura. Ayala (2010) plantea ciertas acciones que respaldan este argumento, algunos ejemplos son: adquirir nuevas fuentes de recursos para incentivar los créditos educativos, con participación del sector productivo, privado y cooperativo; endeudarse con los organismos multilaterales para ampliar la cobertura; propender por el desarrollo regional direccionado al crédito educativo que motive a los estudiantes a escoger programas con este fin; de parte del estudiante, la política de financiación debe propender por las becas, trabajos en el campus y préstamos que prevean escenarios futuros; de este estilo, son muchos otros argumentos y propuestas que expone la autora con el fin de reflexionar sobre el futuro de la educación superior.

### **Problema y aplicación al caso colombiano**

Señalados someramente los dos puntos, el presente ensayo busca problematizar el primero, es decir, la financiación a la oferta por parte del sector público. En tal sentido, se pregunta por el desfinanciamiento de las universidades estatales en décadas posteriores a la implementación de la Ley 30 de 1992, encabezado por César Gaviria, quien también aplicó el Programa de modernización de la economía colombiana, a través del Conpes 2465 que se realizó en febrero de 1990 bajo el mandato presidencial Virgilio Barco (Estrada, 2006). Para ello, se explicará el sistema de financiamiento colombiano, a través de diversos autores y de lo establecido en la Ley, para luego demostrar con evidencia empírica el nivel de desfinanciamiento que ha tendido incidir en las universidades estatales.

El caso colombiano, según Estrada (2006), basado en la Ley 30, supone que la educación superior se ha caracterizado por la desregulación, la consolidación de un mercado privado y por un régimen de libertad que posibilita el surgimiento de numerosos operadores de carácter privado, en tanto, desde 1990 al 2004 se llevaron a cabo procesos de diseño e implementación de reformas estructurales y legales (principalmente la Constituyente de 1991) que afianzaron la desregularización económica y dieron pie a la apertura comercial.

Alberto Jaramillo (2010) define el financiamiento a la oferta como “la provisión de fondos del presupuesto público para el financiamiento de las actividades a cargo de las instituciones de educación superior” (p. 107), los cuales están consagrados en el artículo 86 de la Ley 30 por aportes del presupuesto nacional. Además, la mencionada ley establece que los aportes aumentarán anualmente en pesos constantes a partir del año 1993, lo que



efectivamente se evidencia en la siguiente tabla, donde aparecen las cifras de los aportes reales de la Nación a las Universidades públicas, de acuerdo con la ley:

Aportes de la Nación a las Universidades Públicas con base en la Ley 30 (Millones de pesos)					
Año	Artículo 86 <sup>1</sup>	Artículo 87 <sup>2</sup>	Servicio de deuda	Inversión (Art. 86)	Total
2000	1.018.088	7.955	1.223	30.485	1.057.752
2001	1.117.839	7.009	1.488	40.034	1.166.370
2002	1.185.565	5.292		36.887	1.227.744
2003	1.330.334	6.597		39.100	1.376.032
2004	1.404.755	15.193		41.237	1.461.185
2005	1.489.947	17.150		42.803	1.549.929
2006	1.590.575	23.607		46.146	1.660.308
2007	1.679.675	26.481		48.271	1.754.426
2008	1.763.019	29.687		50.744	1.843.450
2009	1.671.599	13.592	272.805	54.085	2.012.081

Fuente: Jaramillo (2010)

Todo lo anterior tiene que ver con las razones institucionales y legales por las que el gobierno transfiere recursos públicos a los oferentes de la educación superior, en este caso, las universidades estatales, quienes en su mayoría administran autónomamente los recursos. Este incremento de recurso aumenta en términos reales pero no tiene en cuenta los costos inflacionarios anuales, sino que los proyecta, lo que significa que el 30% mencionado en el artículo 87 del capítulo V de la Ley 30 no alcanza todos los gastos posibles de las universidades. Adicionalmente, el incremento establecido no contempla gastos de innovación, tecnología y desarrollo de la investigación y reproducción del conocimiento académico, la misión intrínseca de los centros de formación universitarios.

<sup>1</sup>**Artículo 86:** Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

<sup>2</sup>**Artículo 87:** A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, 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.

Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.

Otros ejemplos de financiamiento a la oferta son, según (Orozco et al., 2011), financiamiento a la oferta, el Departamento Administrativo de Ciencias, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) financia proyectos y actividades de ciencia, tecnología e innovación; los Centros Regionales de Educación Superior -CERES; la ampliación de la educación virtual. Mientras que los mecanismos de subsidio a la demanda son los créditos educativos que otorga el ICETEX, que según el autor han pasado a financiar el 18% de los estudiantes para el año 2010, con una inversión de 2,6 billones de pesos de estratos 1, 2 y 3.

Ahora bien, según el Sistema Universitario Nacional SUE, los asuntos principales a desarrollar en los temas de financiamiento de las universidades estatales son: (1) La ley 30 de 1992; (2) los presupuestos y la discutida metodología sobre la contabilidad de las universidades; (3) la tergiversación de la autonomía universitaria; (4) los aportes fraccionados de la nación; y (5) la administración de los recursos para la educación superior.

En primer lugar, el Sue (2012) señala que el crecimiento anual que se estipula en el artículo 86 de la Ley 30 se estableció con el fin de que el valor suministrado a las universidades públicas se salvaguardara de la inflación o el costo de vida, lo que significa que no prevé los costos en aspectos como tecnologías de la información y comunicación, mejoramiento de infraestructura, incremento de investigación, aumento de estudiantes, entre otros. Por otro lado, los recursos se distribuyeron sin tener en cuenta la situación concreta de cada universidad, generando que algunas de ellas garantizaran las condiciones iniciales (estructuras académicas y administrativas consolidadas) y otras con necesidades distintas no tuvieran recursos para generar una base sólida y generar crecimiento.

En segundo lugar, como los presupuestos de las universidades dependen de las fuentes de financiamiento, se priorizan los recursos en rubros como la contratación o los impuestos y se deja de lado rubros como el mantenimiento de la infraestructura, el cumplimiento de la sismo resistencia o las deficiencias tecnológicas de equipos y los principales gastos.

En tercer lugar, debido a que la Constitución Política brindó el carácter autónomo en términos jurídicos, administrativos y académicos, las universidades estatales no reciben el trato de establecimientos públicos, pero sí son percibidas por la sociedad en general y por las instituciones del Estado como tal. Como lo señala el Sue (2012), a los establecimientos públicos se les financian gastos en funcionamiento, en inversión, mejoras tecnológicas e actualización de infraestructura, aspectos que el Estado ha desatendido después de la vigencia de la Ley 30, ya que las universidades son vistas, además de autónomas, con patrimonio independiente y facultados para realizar y manejar su presupuesto, lo que el Gobierno Nacional da por entendido que los aportes son transferencias legales organizadas por el Consejo Superior de cada institución. Lo anterior se compacta en un comunicado del Director General del presupuesto del Sue con base en la sentencia del Consejo de Estado C220 de 1997:

*“al financiamiento de las universidades públicas nacionales, departamentales y municipales concurre la nación mediante los aportes a los que obliga la ley, y los aportes de las entidades territoriales y los recursos propios, lo cual quiere decir que la Nación no financia los costos de funcionamiento de las universidades públicas. Tales aportes de la Nación se apropian en forma global en el presupuesto anual del Ministerio de Educación Nacional, tanto en funcionamiento como en inversión”*

En cuarto lugar, y ligado con el aspecto anterior, el Sue (2012) identifica que los aportes de la Nación, respecto al Índice de Precios al Consumidor IPC y a las transferencias que se relacionan con la inflación, no generan un equilibrio financiero. Con atención al IPC, el presupuesto para la Educación superior es proyectado y los aportes inflacionarios reales se adicionan al año siguiente del periodo en vigencia, haciendo que las transferencias para los ajustes inflacionarios sean subrepticias y no atiendan a las necesidades anuales de funcionamiento, inversión y demás rubros que garantizan a la universidad pública como pionera en educación superior de calidad e inclusiva.

Por último, la administración de los recursos de la educación superior que antes eran otorgados directamente a las universidades ahora son administrados en cierto porcentaje por el Ministerio de Educación Nacional, los cuales buscan financiar proyectos relacionados con prioridades –distintas a las universitarias- que el ministerio sugiere. En otras palabras, las universidades entran a competir por fracciones de los recursos, que originalmente debería ser para ellas, sin tener en cuenta la capacidad y situación concreta de cada universidad para aspirar a recursos para financiar uno u otro rubro.

### **Datos**

La siguiente información sustenta el planteamiento inicial del texto y sobre el cual gira la investigación. Además, confirma lo señalado por Jaramillo (2010), quien sustenta que los recursos sí han aumentado año por año después de la Ley 30, no obstante, el crecimiento no es coherente con las variaciones de 8 a 11% que ha tenido el Producto Interno Bruto del año 2000 al 2013 (el primero es el año base).

### **Gasto público en educación superior y aportes de la Nación a las IES públicas como porcentaje del PIB**

AÑO	Pesos corrientes						
	PRODUCTO INTERNO BRUTO – PIB-	Gasto Público Educación Superior –ES- Sector Público	Aportes Nación a las Universidades Públicas –UP-	Total Nación Públicas	Aporte IES	Gasto Público en ES como % del PIB	Aportes Nación a las UP como % del PIB*
2000	196.373.851.000.000	1.889.759.464.893	1.057.751.570.000	1.085.445.065.423		0,96%	0,53%
2001	213.582.653.000.000	2.215.952.961.138	1.166.370.282.708	1.196.703.307.580		1,04%	0,54%
2002	232.933.484.000.000	2.216.173.978.544	1.222.451.692.000	1.253.205.987.310		0,95%	0,52%

2003	263.887.767.000.000	2.377.279.852.559	1.369.434.589.800	1.400.618.293.771	0,90%	0,51%
2004	299.066.590.000.000	2.792.685.301.860	1.445.991.976.723	1.477.654.709.084	0,93%	0,48%
2005	335.546.939.000.000	2.915.249.994.097	1.551.060.455.418	1.585.480.628.576	0,87%	0,46%
2006	383.322.872.000.000	3.363.514.985.320	1.661.274.638.702	1.697.024.734.511	0,88%	0,43%
2007	431.839.018.000.000	3.697.594.290.603	1.755.156.922.177	1.787.268.832.428	0,86%	0,40%
2008	480.087.000.000.000	4.164.750.861.144	1.843.524.347.676	1.883.442.965.864	0,87%	0,38%
2009	504.647.000.000.000	3.157.003.150.748	1.813.443.517.902	2.045.875.100.331	0,63%	0,35%
2010	543.747.000.000.000	3.676.377.899.655	1.978.164.794.511	2.285.264.956.232	0,68%	0,36%
2011	615.727.000.000.000	4.407.282.277.950	2.028.317.888.180	2.287.683.356.857	0,72%	0,32%
2012	664.020.170.588.935	5.064.636.616.323	2.264.491.972.612	2.315.261.420.428	0,76%	0,34%
2013	720.952.761.104.775	5.881.046.844.682	2.384.126.242.371	2.489.964.194.714	0,82%	0,33%

**Fuente:** Estadísticas de educación superior. Ministerio de Educación.

[http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles212350\\_Estadisticas\\_de\\_Educacion\\_Superior\\_.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles212350_Estadisticas_de_Educacion_Superior_.pdf)

\*Cálculos propios con base en PIB y Aportes de la Nación a las UP

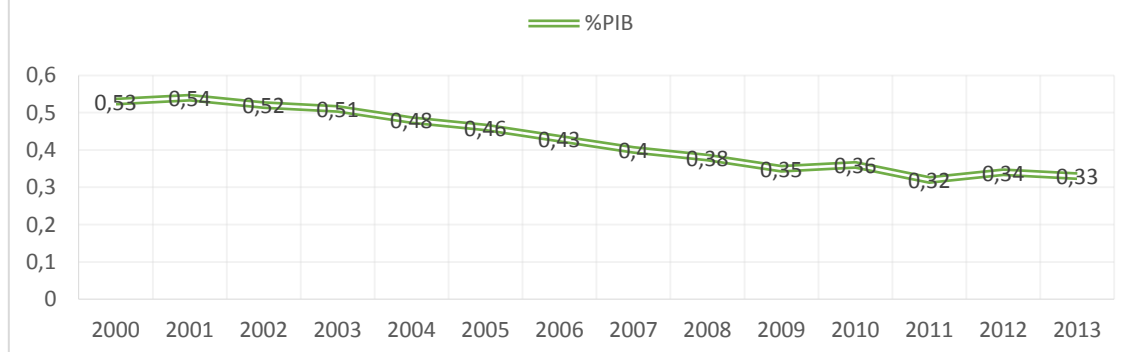
Si bien los recursos reales (cuarta columna) de los aportes de la nación a las universidades estatales ha aumentado de 1.085.445 millones de pesos en el año 2000 a 2.489.964 millones de pesos en el año 2013 y se ha cumplido con cabalidad lo que menciona el art. 86 de la Ley 30 sobre el aumento de recursos anuales públicos al servicio de la educación superior, es posible advertir que el incremento en términos reales es verídico, pero en términos nominales es subrepticio.

Así mismo, el cuadro permite comparar el gasto público de la Nación para la educación superior en general (sexta columna) con el gasto público de las universidades públicas, lo que evidencia que hay una diferencia entre el 40 y 50% de en los gastos de las universidades y demás instituciones de educación superior.

Lo anterior abre el posible debate que ha despertado el *Acuerdo por lo superior 2034 Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*, donde estima que en el año 2034, la cobertura y los recursos asignados a la educación técnica, tecnológica y secundaria van a ser mayores que los destinados a las universidades públicas. Por ejemplo, según Múnera y Mora (2014) la participación en el total de la matrícula para la educación técnica y tecnológica sería de un 60% (al crear 545.190 cupos) mientras que para la educación universitaria sería de un 40%, inverso a lo que se presenta actualmente.

El próximo gráfico muestra de manera más llamativa el decrecimiento del porcentaje nominal del gasto público a las universidades públicas, de un 0,53% en el año 2000, a un 0,33% en el año 2013, revelando una disminución de 0,2%.

## %PIB EN EL GASTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas de Educación superior. Ministerio de Educación

Otro resultado a destacar es el que presentan los datos de las Estadísticas de Educación Superior seleccionados por cada universidad. Los informes tienen que ver con las tasas de deserción, acceso, investigación, empleo de docentes y actividades académicas de las universidades. Además, menciona el aspecto de los recursos transferido a la universidad de la que se esté investigando. Lo que este estudio mostrará es el contraste de las universidades que, generalmente, reciben la mayor cantidad de recursos y en las que inusualmente se invierten grandes proporciones del gasto público. Estas cifras tienen que ver con los gasto de funcionamiento, a decir, los pagos de administrativos y docentes de cada institución.

Universidad	Estudiantes matriculados		Aportes corrientes de la Nación (millones de pesos)		Aportes per cápita	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Universidad Nacional	45.009	51.165	410.011	668.090	7,1	10,3
Universidad de Antioquia	28.273	31.408	140.237	211.808	5,0	5,8
Universidad del Valle	23.201	27.300	108.241	168.552	4,9	5,4

Elaboración propia con base en Estadísticas de Educación Superior: Ministerio de Educación

En este recuadro se logra ver que el número de estudiantes matriculados no ha variado en gran cantidad en lo que respecta a ocho años (2003 - 2011) y los recursos han aumentado en relación con las los estudiantes de pregrado y posgrado que han transitado por las universidades. La Universidad Nacional de Colombia es la institución que más recibe recursos públicos, tanto en aportes corrientes como en aportes per cápita, está por encima del promedio que calcula el Sistema Universitario Estatal (3,6 millones de pesos). Asimismo, la Universidad de Antioquia y

la Universidad del Valle presentan aumentos significativos del año 2003 al año 2011, tanto en aportes corrientes como en incremento de los costos de los estudiantes per se.

Por otro lado, universidades como la Universidad de los Llanos, la Universidad de Cartagena, La Universidad de Caldas y la Universidad de la Amazonía, que no presentan el mismo nivel de calidad y atención desde el Estado, doblan las cifras de estudiantes matriculados (en ocho años) y los aportes nacionales disminuyen. De este modo, el gasto per cápita por estudiante disminuye hasta en 2 puntos de un año a otro, siendo este el caso de la Universidad de Cartagena.

Universidad	Estudiantes matriculados		Aportes corrientes de la Nación (millones de pesos)		Aportes per cápita	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Universidad de los Llanos	3.884	5.722	15.151	23.001	4,0	3,9
Universidad de Caldas	8.633	12.304	48.404	73.793	4,7	4,6
Universidad de Cartagena	8.239	17.269	40.295	59.702	5,8	3,7
Universidad de la Amazonía	3.181	6.987	11.157	18.890	3,9	2,6

Elaboración propia con base en Estadísticas de Educación Superior: Ministerio de Educación

### Conclusiones

Ha habido una disminución de recursos públicos hacia las universidades estatales después de la implementación de la ley 30 de 1992 y el artículo 87, seis años después de publicada la Ley, teniendo en cuenta el crecimiento del Producto Interno Bruto-

Por otro lado, el gasto público hacia las universidades estatales equivale al 40 y 50% del gasto total de la educación superior, es decir, como lo demuestran las estadísticas, los aportes estatales totales a la educación superior, en ocasiones no llegan a ser ni la mitad de los que se giran a las universidades estatales. Lo cual abre el interrogante del camino que siguen o que toman los demás recursos. Una posible explicación o hipótesis próxima a desarrollar es que los recursos que no reciben las universidades son otorgados al desarrollo y expansión de la educación técnica y tecnológica, con el fin de estimular el mercado laboral y formar mano de obra en menos tiempo y más cualificada en oficios distintos a los profesionales.

Ahora bien, este es un aspecto que se puede discutir a través del estudio de la nueva política pública del Gobierno de Juan Manuel Santos: el Acuerdo por lo superior 2034, que pretende hacer que la tasa de cobertura de la educación técnica y tecnológica llegue a triplicar a la tasa actual de estudiantes de una carrera profesional.

Por último, uno de los puntos que sería pertinente estudiar, profundizar e investigar es el análisis riguroso de los recursos entregados a cada universidad en relación con los distintos rubros que implican las universidades de mayor calidad, como la infraestructura, la inversión en ciencia, tecnología e investigación, entre otros.

## Referencias bibliográficas

- Ayala, M. (2010). Financiamiento de la educación superior en Colombia. Reflexiones para un próximo futuro. *Revista de La Educación Superior*, 49(156), 89–102.
- Ball, S., & Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública* (p. 1-63). Londres: Instituto de Educación, Universidad de Londres.
- Ball, Stephen. (2009). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en educación y política educativa. *Revista de Política Educativa*, 3, 17 - 35.
- Castillo, L. (2013). Estado de la educación superior en Iberoamérica y Colombia. Informe Cinda 2011. *El Observador Regional*, 25, 1–12.
- Estrada Álvarez, J. (2006). Orden neoliberal y reformas estructurales en la década de 1990. Un balance desde la experiencia colombiana. *Ciencia Política*, 1, 142–178.
- García, C. (2007). Financiamiento de la educación superior en América Latina. *Sociologías*, 9(Nº 17), 50–101.
- Ibáñez, L. (2006). Desigualdad en el acceso a la educación superior en Chile. *Revista Central de Sociología*, 1, 11–29.
- Jaramillo, A. (2010). El financiamiento de la educación superior en Colombia: Retos y Tensiones. *Pensamiento Universitario*, 20, 103–129.
- Martinic, S. (2010) La Evaluación y las Reformas Educativas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Evaluación educativa*, Volumen 3, Número 3.
- Ministerio de Educación Nacional. (2009). Deserción estudiantil en la educación superior en Colombia. Metodología de seguimiento, diagnóstico y elementos para su prevención (pp. 19–38). Bogotá.
- Misas, G. (2004). La estructura del campo universitario colombiano. En *La educación superior en Colombia. Análisis y estrategias para su desarrollo* (pp. 68–86). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Misas, G. (2011). La financiación de la educación superior en América Latina: Un análisis de caso 1990-2008. *Análisis Político*, 72, 61–81.
- Mora, A. & Múnera, L. (2014). Complejo de superioridad. La política pública para la educación terciaria. *Palabras al margen*. 1-20.
- Organización para la cooperación y el desarrollo económico OCDE, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF, & Banco Mundial BM. (2012). Financiamiento de la educación superior en Colombia. En *Evaluaciones de políticas nacionales de educación. Educación superior en Colombia* (pp. 287–330).
- Olavarría, M., & Allende, C. (2013) Endeudamiento estudiantil y acceso a la educación superior en Chile. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (41), 91-111.
- Orozco, L., Castillo, L., & Roa, A. (2011). *La educación superior en Colombia. 2005-2009* (Informe) (pp. 1–83). Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- Romero, C. (2010). Un sistema universitario sin limitaciones de acceso: el caso de Uruguay. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 3 (2).

- Sistema Universitario Estatal SUE. (2012). *Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia. La realidad de la crisis en el sistema de financiación de las Universidades Estatales* (Informe) (pp. 1–58). Colombia.
- Rodríguez, J. (2011) Educación Superior Pública y Presupuesto Nacional: fondos de un proyecto de reforma. Documento de trabajo. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Ciencias Económicas.
- Sverdlick, I., Ferrari, P., & Jaimovich, A. (2005). Desigualdad e inclusión en la educación superior. Un estudio comparado en cinco países de América Latina. *Ensayos E Investigaciones Del Laboratorio de Políticas Públicas*, 9, 1–110.



