

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



**LA REGULACION DE LA EDUCACION  
SUPERIOR EN COLOMBIA:  
UNA PROPUESTA DE REFORMA**

**FEDESARROLLO**

**TRABAJO ELABORADO POR ULPIANO AYALA ORAMAS  
CON LA COLABORACION DE CAROLINA SOTO Y MARIA DEL  
PILAR QUIROS**

**CON EL AUSPICIO DE COLCIENCIAS  
Y EL FONDO GERMAN BOTERO DE LOS RIOS  
(FEDESARROLLO)**

**BOGOTA, NOVIEMBRE 30 DE 1998**

**LA REGULACION DE LA EDUCACION  
SUPERIOR EN COLOMBIA:  
UNA PROPUESTA DE REFORMA**

**FEDESARROLLO**

**TRABAJO ELABORADO POR ULPIANO AYALA ORAMAS  
CON LA COLABORACION DE CAROLINA SOTO Y MARIA DEL  
PILAR QUIROS**

**CON EL AUSPICIO DE COLCIENCIAS  
Y DEL FONDO GERMAN BOTERO DE LOS RIOS  
( FEDESARROLLO)**

**BOGOTA, NOVIEMBRE 30 DE 1998**

# LA REGULACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA

## I. INTRODUCCION

### *1. Motivación, orientación y alcance*

Pese al intento de reforma de la educación superior colombiana emprendido con la ley 30 de 1992 y su desarrollo legal posterior, en respuesta a la reforma constitucional de 1991 y a los desarrollos desfavorables de los años 80. es plausible afirmar que esta actividad deja aún mucho más que desear ahora en cuanto a su contribución al desarrollo del país y absorbe recursos públicos desproporcionados a sus resultados<sup>1</sup>. Por supuesto, las causas son múltiples, pero dentro de ellas juega papel preponderante el inadecuado esquema institucional y de intervención y regulación públicas. El esfuerzo normativo reciente ha sido insuficiente, y hasta puede haber contribuido al deterioro de la calidad, a la atomización institucional, a la debilidad de la supervisión, y a la regresividad e ineficiencia de los subsidios en este sector.

Los pronunciamientos legales y las propuestas de política en materia de educación superior que condujeron y siguieron a la Ley 30 han abundado en definiciones ideales de metas y en demanda de recursos públicos, pero sin reconocimiento adecuado de las condiciones, incentivos e intereses dentro de los cuales actúan los diversos agentes del proceso. Ello contrasta con los avances hechos en otros frentes de intervención del estado en los servicios públicos y sociales, en los cuales se han hecho algunos avances razonables en materia regulatoria tales como creación de agencias supervisoras especializadas, alguna autonomía reglamentaria, y de construcción de mercados que reemplazan los antiguos monopolios oficiales. La educación superior parece verse para efectos de políticas todavía como si fuese un monopolio público administrado burocráticamente, pese a que las dos terceras partes de la oferta son privadas y pese a la "autonomía" y la descentralización de que disfrutaban aún las entidades oficiales.<sup>2</sup> Consecuentemente, la respuesta al exceso de demanda ha adoptado la forma de una proliferación excesiva de centros educativos privados acompañada de otra multiplicación aún mayor de programas, y sin que ello

---

<sup>1</sup> Según la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), el gasto público en educación superior era del 0.76% del PIB en 1996, mientras en Chile llega al 0.64% del PIB. Ha venido creciendo recientemente, ya que al comienzo de esta década era de 0.57% del PIB, y puede haber una subestimación debida al crecimiento no contabilizado de las prestaciones. La educación superior colombiana tiene una matrícula de 660.000 estudiantes, y la tasa de escolarización (proporción de la población entre 18 y 24 años) llega a 18.5%, mientras Venezuela o Ecuador se acercan al 25%, y Argentina y Uruguay bordean el 40%. La educación pública ha aumentado sus costos por estudiante y sus requisitos de apoyo fiscal sin que haya contribuido sensiblemente al aumento de cobertura, y su calidad media probablemente ha disminuido.

<sup>2</sup> Esta es también aproximadamente la participación privada en pregrado y postgrado, y dentro del pregrado en el nivel universitario. El promedio de participación privada en Latinoamérica y el Caribe está cerca de 40%, o sea que en Colombia ha avanzado más la privatización. Donde más se destaca la participación pública en la educación superior colombiana es en el nivel tecnológico, donde representa el 55% de la matrícula y 50% en las maestrías y doctorados, según las estadísticas de la educación superior del ICFES, 1995.

corresponda a mejora de las oportunidades para los estudiantes ni a una orientación de la oferta que la adecue a un patrón sostenido y equitativo de desarrollo.<sup>3</sup>

La crisis financiera de las universidades públicas ha llevado a replantear la financiación pública en manera asociada a la demanda y con apoyo al crédito, lo cual conduciría aún más a la competencia con las privadas y entre las oficiales, y a asignar recursos según resultados y calidad; y por lo tanto, demanda urgentemente la regulación de una actividad competitiva, no por comando, como tampoco con la autonomía irresponsable ni la privatización de lo público que se está dando en la práctica. Canalizar los recursos públicos a través de la demanda, sin calificarla ni orientarla a través de la regulación y la planeación, conduciría a absorción de los mismos por parte de la educación de peor calidad, y a perder capacidad de injerencia a través de la mejor universidad pública.

La educación superior no puede carecer de regulación pública ya que se trata de una actividad con asimetrías fundamentales de información, requisitos de estandarización de productos, necesidades de subvención de actividades como la ciencia básica, y tiene propósitos redistributivos. Por lo tanto, es pertinente y necesario adoptar una perspectiva regulatoria sobre la intervención estatal para la educación superior, y en ello debe haber alguna congruencia con lo que se ha hecho en otros campos, así como reconocimiento de las realidades y los estándares internacionales, ya que la formación superior será cada vez más para una economía globalizada. Por otra parte, la regulación pública no tiene que ser necesariamente estatal, ya que si la evaluación y la acreditación provienen del autoexamen y la calificación por pares, y si ha de haber "autonomía" universitaria, buena parte de esta función ha de cumplirse mediante autorregulación sectorial, que hasta ahora no ha tenido suficiente cabida en nuestro esquema de control institucional. Buena parte de la intervención estatal ha de ser para sustentar y controlar la autorregulación. Y el que las fallas principales de mercado residan en la información, y que ésta se produzca primariamente en un contexto autorregulado, hacen que sea el elemento decisivo de la intervención y el control de este sector.

Lo que se propone este trabajo es enfocar la intervención estatal y la autorregulación desde la perspectiva de la regulación de mercados competitivos de educación superior. Ello implica ante todo análisis económico del esquema institucional del sector: las entidades educativas y las autoridades, así como las reglas formales e informales del juego<sup>4</sup>. Reconocer dicho carácter competitivo no implica aceptar la forma actual, sino propender por encausarla regulatoriamente en beneficio de los usuarios y de la economía. La "firma

---

<sup>3</sup> El número de instituciones ha crecido al 8% anual entre 1960 y 1993, llegando a 260 en 1995, de las cuales 29 son Universidades y 64 son "Instituciones Universitarias", entidades en proceso de conversión inmediata hacia la primera categoría. En este mismo año había 884 diferentes programas académicos de pregrado y 773 de posgrado, y había cerca de 2619 diferentes oportunidades de programas de pregrado y 1192 en postgrado. Desde la expedición de la Ley 30 se han creado 279 nuevos programas de pregrado y 409 nuevos programas de postgrado, así como más pueden haberse creado más de mil de estas nuevas oportunidades. El 45% de los estudiantes de pregrado en las universidades privadas pertenece a la jornada nocturna, lo cual puede afectar la calidad.

<sup>4</sup> La ciencia económica ha puesto reciente énfasis en la integración de los aspectos institucionales y la economía política, lo cual es el distintivo del análisis acá realizado. Esfuerzos aplicados de este tipo han comenzado a realizarse en Colombia, como el de E. Wiesner, "La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional", (1997).

universitaria y los mercados correspondientes tiene características especiales inapreciables con los modelos estándar de tipo neoclásico, y requiere regulación adecuada a este tipo de especificidades.

El estudio no pretende proponer una nueva búsqueda de metas, para lo cual se acogerá en lo posible los lineamientos de las misiones recientes sobre la educación superior, sino que, pese a reservas expuestas más adelante, propende porque los instrumentos y políticas de intervención estatal y de autorregulación del sector sean efectivos frente a las metas y las orientaciones que las instituciones y el sistema se hayan impuesto.<sup>5</sup> Ello parte del supuesto de que las instituciones y el sector no deben dejarse al libre mercado, como tampoco pueden controlarse como si fuera un monopolio público centralizado sin problemas de información, agencia y demás imperfecciones fundamentales de mercado. La regulación ha de reconocerlas, así como a la economía política del sector. Ello requiere entonces una hipótesis de funcionamiento de los agentes y de los reguladores, la llamada "organización industrial" del sector, para encontrar el modelo adecuado de estructuración y de intervención del mercado.

Este trabajo se orienta principalmente a debatir un diseño institucional adecuado para la regulación. Para ello se pretende aprovechar conceptos y principios regulatorios generales, respetando las particularidades de la educación superior. Pero sin considerarla un caso tan sui generis como para que se haya escogido un camino tan diferente a los demás esquemas regulatorios en el país, como los de los sectores de servicios públicos y sociales o del sector financiero, lo cual más bien revela la falta de reconocimiento del carácter principalmente regulatorio del problema del control público del mercado de la educación superior. En este sector no hay superintendencia especializada, el gobierno concentra el poder reglamentario y sancionatorio en el Ministerio de Educación que está ocupado principalmente de la administración directa de educación en los otros niveles educativos. El Consejo de Educación Superior (CESU) no es en la práctica un buen asesor, sino que está absorbido por trámites particulares, y es por lo tanto vulnerable a la "captura" regulatoria: actuación a favor de los entes regulados. El sistema de información no parece que sea el adecuado para un mercado regulado y/o autorregulado. La idiosincrasia de la regulación actual no solo se refleja en las reglas e instituciones mencionadas, sino que se ha extendido a la nomenclatura de títulos, lo cual podría afectar el reconocimiento de internacional de los profesionales colombianos y puede limitar la movilidad dentro del sistema educativo y en el mercado laboral.<sup>6</sup> La propuesta de acreditación es apenas voluntaria, formalista y tímida en su aplicación, y demasiado lenta y vaga en sus implicaciones para control. Se desconoce el potencial de la autorregulación. Todas estas deficiencias, y otras más, se deben a una concepción normativa sin reconocimiento del carácter competitivo, descentralizado, interesado, desinformado y abierto al oportunismo de la actividad que pueden realizar los

---

<sup>5</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior (1997) y Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública (1995), así como también hay recomendaciones pertinentes de la Comisión para la Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997).

<sup>6</sup> Colombia tiene 10 tipos diferentes de doctorado que no equivalen a los del resto del mundo, no se permiten las nuevas maestrías profesionales sin énfasis en investigación (como serían las de administración, medicina o aún ingeniería, tal y como ocurre en los demás países), y no hay reconocimiento oficial de la formación general de pregrado en artes liberales o similares, por lo cual se ha impedido adelantarla a las universidades de excelencia que ya la han propuesto

agentes. lo cual es bien reconocido hoy día por la demás teoría y experiencia de regulación económica.

En el sentido particular empleado en este trabajo, la regulación comprende solo reglamentaciones públicas que restringen la actividad de las instituciones prestadoras del servicio, y la supervisión del cumplimiento de estas normas, mediante inspección, vigilancia y control. No se refiere entonces a formas más generales intervención pública, o del conjunto social, sobre esas mismas entidades: en particular no comprende las políticas estatales de asignación de recursos y dirección del sistema de universidades oficiales, ni de fomento hacia las instituciones privadas. Como tampoco se refiere al resto de reglas del juego, o dotación institucional de la nación, como son las instituciones legislativas y ejecutivas, las de tipo judicial, las normas informales y las costumbres, el carácter de los intereses sociales competitivos y el balance entre los mismos, ni la capacidad administrativa, que son los demás aspectos institucionales incidentes en la actividad de las instituciones educadoras y en el aparato y el proceso regulatorios propiamente dichos.<sup>7</sup> Por supuesto, los resultados de la regulación sí dependen de las políticas y del entorno institucional, y por lo tanto, el diseño de la misma debe tomar en cuenta perspectivas y realidades en dichas materias, y por lo tanto son también pertinentes el examen de los límites de la regulación y de los requisitos de refuerzo de la misma en otros niveles institucionales.

Como se aclarará luego, se presume y acoge en los fundamental un cierto “consenso” en orientación y políticas generales, que ha surgido de las recientes Misiones sobre la Educación Superior y la Universidad Oficial, y se reconoce una dotación institucional, dentro de las cuales se busca adaptar el esquema regulatorio, con el fin de asegurar cumplimiento de las metas y orientaciones, efectividad en el mismo, y adecuación al marco legal, gubernamental y judicial vigentes, sin perjuicio de señalar donde parecen restrictivos, incongruentes o inconvenientes, ni de proponer las modificaciones marginales correspondientes. La reforma regulatoria se aprecia acá entonces como condición necesaria mas no suficiente para una mejora de la educación superior colombiana: sin ella no podrían cumplirse las metas ni llevarse a cabo las políticas necesarias. Por otra parte, la reforma regulatoria seguramente puede requerirse y convenir para cumplir metas y orientaciones diferentes de política de las supuestas para este trabajo, y hasta podría haber en tal caso coincidencia en muchas de las propuestas regulatorias respecto a las formuladas en esta ocasión. Pero acá no se ha hecho crítica y reformulación radicales de dichas orientaciones generales, como tampoco del resto de la dotación institucional, como para poder asegurar a qué grado serían convenientes el enfoque y las propuestas regulatorias elaboradas ahora en otros contextos y con otra orientación general de políticas.

---

<sup>7</sup> Siguiendo la nueva economía institucional, en este trabajo se entiende por “instituciones” las reglas del juego, formales o informales, que son diferentes a los jugadores, que son los individuos, las familias y los “organismos”. Esto difiere del uso tradicional, que suele confundir los agentes con las reglas y el juego mismo.

## 2. *Contenido.*

Este trabajo es un ensayo de política, y no tanto reporte de investigación. Está orientado a proponer una reforma regulatoria e institucional, acompañada de alguna reorganización de la financiación pública de la educación superior. El segundo capítulo aporta las consideraciones conceptuales y empíricas que conducen a la propuesta, que se desarrolla en el capítulo final.

El capítulo que argumenta en favor de la reforma hace primero una revisión de literatura básica para contar con un marco conceptual que relacione los objetivos y medios de la regulación con la estructura de los mercados. Se indagan las fallas de mercado y de gobierno presentes en sectores que son objeto del tipo de regulación de la competencia que se propone para la educación superior. Luego se estudian las caracterizaciones de los diversos tipos de "empresas" universitarias y los mercados existentes y las estructuras deseables, así como los mercados en los cuales actúan, y por otra parte los incentivos generados por la regulación, y las condiciones de gobernabilidad de la misma. Se acude tanto a los desarrollos conceptuales recientes sobre problemas de los mercados con información asimétrica y demás fallas relevantes de mercado, como a los avances en materia de regulación de dichos mercados.<sup>8</sup> También se revisan nuevos avances en materia de las especificidades de las instituciones de educación superior y los mercados correspondientes (como las consecuencias de no tener propósito de lucro, relevancia de la calidad, productos múltiples para mercados diferenciados, subsidios cruzados y externos para algunas actividades, provisión de algunos insumos claves por parte de los propios consumidores y la consecuente jerarquización del mercado afectado por dicha característica).<sup>9</sup>

La educación superior se caracteriza además por muy alta heterogeneidad, que requiere especial atención a la hora de conceptualizarla y derivar recomendaciones de política. En buena parte se debe a su multiplicidad de funciones: (1) trabajo académico de elite, (2) formación de profesionales, (3) formación de personal técnico, y (4) educación general superior, que es formación post-secundaria que si bien parece profesional en su curriculum, métodos de enseñanza y la retórica, actúa en realidad como un equivalente funcional de una

---

<sup>8</sup> El ya citado trabajo reciente de E. Wiesner introduce los conceptos relevantes, y los aplica a casos de subsectores públicos en Colombia, incluyendo la educación primaria y secundaria.

<sup>9</sup> Este es un campo más novedoso e incipiente: como lo ilustra el que la reciente y muy buena "International Encyclopedia of the Economics of Education", editada por Martín Carnoy (1995), no contempla la economía industrial del sector ni su regulación. Entre las contribuciones recientes se destacan las de H. Hansmann sobre las características legales y económicas de las empresas sin ánimo de lucro, productos múltiples de las instituciones educativas (E. James y B. Weisbrod), incentivos ideológicos y su influencia en la excelencia académica (Bowen y Breneman), subsidios por donaciones (Hansmann), mercados de confianza (Hansmann), tecnologías en las cuales los consumidores también proveen insumos decisivos (M. Rothschild & L. White), y los trabajos más aplicados resultantes del proyecto del Williams College sobre la Economía de la Educación Superior (principalmente los de G. Winston). Una reseña del área (con las referencias de los trabajos antes mencionados) acompaña el artículo de G. Winston, "The economics of higher education: subsidies, customer inputs and hierarchy", Discussion Paper # 40, Williams Project on the Economics of Higher Education, Noviembre de 1996.

educación general, porque produce graduados en cantidades muy superiores a los que encuentran trabajo directamente en las áreas en las cuales han estudiado.<sup>10</sup> Las universidades son en muchas ocasiones "empresas multiproducto", que enfrentan mercados diversos, y a ello corresponden objetivos e instrumentos regulatorios diferenciados. La importancia de las señales de mercado, la formación de los precios y la determinación de la calidad, la oportunidad y forma de los subsidios, el alcance de la acreditación y de las normas de titulación, y otros aspectos del mercado y los elementos de intervención requieren reconocimiento de dicha multiplicidad para escoger los incentivos adecuados. Las reformas deben corregir falsos incentivos y políticas equivocadas que han resultado de percepciones y conceptos indiferenciados respecto a estas funciones múltiples.

La segunda parte del capítulo reseña los hechos estilizados de la situación actual de la regulación de la educación superior colombiana, con énfasis en la del nivel universitario, y que tiene por objeto caracterizar los principales problemas enfrentados. Ello involucra a su vez una breve descripción sectorial, seguida de una presentación del marco institucional: organismos y reglas del juego. Se procuran indicadores de la estructura y funcionamiento de las instituciones universitarias, y su ubicación dentro del sistema educativo general, y en especial respecto a los niveles técnico y tecnológico. Se muestra la forma y fundamento legal de la intervención estatal, así como la práctica de supervisión. Y se procura una caracterización de los agentes y los intereses de los mismos, hasta llegar a los medios políticos empleados para la defensa e impulso de los mismos. Se prevé que los problemas tienen que ver con la atomización institucional y la diferenciación de productos, la pérdida de calidad, la rigidez e inadecuación normativa y la debilidad de la supervisión, las oportunidades para búsqueda de rentas, las dificultades de protección de los consumidores y de fomento de las actividades de interés social de largo plazo.

El tercer capítulo presenta una propuesta preliminar de reforma institucional y regulatoria para la educación superior en Colombia. Se acompaña de consideraciones sobre la financiación del sector, ya que hay estrecha relación con las propuestas de ajustes fiscales y en la forma de financiar con mayor recurso al crédito para estudiantes y para instituciones. Los principales campos de reforma son los de especialización institucional, el sistema de títulos, denominaciones de programas e instituciones, la información pública, los organismos de reglamentación, supervisión y dirección técnica, la autorregulación, los sistemas de evaluación de calidad, la protección de los usuarios y contra las fallas de sistema, y los mecanismos de asignación de los recursos públicos.

---

<sup>10</sup>. En los países desarrollados los programas de artes liberales han satisfecho esta demanda, así como la de los que requieren una formación básica o general para adquirir luego la profesional, y se han expendido en buena medida al ritmo de crecimiento del estado y de los sectores de servicios. La importancia de la multifuncionalidad de la educación superior para las políticas públicas ha sido examinada por C. de Moura Castro y D. Levy en el artículo sobre estrategia del BID para la Educación Superior en América Latina y el Caribe: "Higher Education in LAC: myths, realities, and how the IDB can help" (1996).



### *3. El “Consenso” de las Misiones Recientes sobre la Educación Superior: directrices bajo las cuales se analiza y propone la reforma regulatoria*

En este trabajo no se pretende cuestionar externa, sistemática ni radicalmente las orientaciones generales de política sobre educación superior a las cuales han llegado las distintas Misiones, ni tan siquiera los propósitos con los cuales se planteó inicialmente la Reforma e Ley 30. Lo que lo motiva es la hipótesis de que los instrumentos regulatorios y algunos elementos institucionales adicionales y cercanos a los regulatorios (como la financiación) que resultaron de la forma final de dicha ley son los que más directamente han impedido el cumplimiento de dichos propósitos, y más bien acentuaron tendencias perversas, y han permitido aprovechamiento oportunista del consenso.

Vale entonces la pena primero explicitar cuál es el entendimiento de dicho “consenso” global, bajo el cual se conciben las mejoras regulatorias e institucionales que sí permitirían su implementación. También parece conveniente explicitar algunos de los retos generales y de las dificultades prácticas previsibles de implementación: es usual que dichos consensos sean de aspiraciones y metas, y que no reconozcan los “tradeoffs” entre las mismas, ni a través del tiempo, ni las consecuencias prácticas de los medios actualmente empleados.

La aspiración fundamental del mencionado “consenso” programático parecería ser la de que la educación superior sea funcional a un desarrollo de calidad, y no solo en un sentido pasivo, sino sobre todo y también de orientador y previsor del mismo: no solo debe transmitir sino también crear conocimiento de utilidad<sup>11</sup>. Por ello, debería tener autonomía, y alcanzar calidad: lo primero como condición indispensable del papel orientador en el largo plazo del conocimiento, y lo segundo porque se considera que en este campo es indispensable para la eficiencia con la cual la educación superior contribuye al desarrollo. En un segundo plano, aparecen consideraciones distributivas y de cobertura, porque se aprecia que el desarrollo no puede basarse en la desigualdad, particularmente la de oportunidades. Estas consideraciones no se perciben antagónicas sino complementarias con las de primer orden.<sup>12</sup>

El “consenso” también se erige sobre el reconocimiento de algunas condiciones iniciales y de restricciones que condicionan el logro de los antedichos propósitos generales. En primer lugar, las restricciones de recursos y la buena rentabilidad individual de la educación superior, conducen a proponer que se reduzca la asignación relativa de recursos públicos para educación superior, para facilitar la financiación de los demás niveles y aumentar el

---

<sup>11</sup> Para ilustrar que este “consenso” representa una nueva etapa construida y no meramente accidental o nominal, basta recordar que hasta bien entrados los años sesenta la Universidad más bien se veía como formadora de elites políticas (vía carreras tradicionales como Derecho, Medicina, Ingeniería Civil) y no asumía un papel tan directo frente al desarrollo, frente a lo cual se erigían las tendencias desarrollistas como minoritarias, y representadas en las innovaciones introducidas por los Andes, la UIS, y en Facultades de Ingeniería de otras universidades públicas principales.

<sup>12</sup> La relevancia histórica del nuevo “consenso” también se aprecia a través de la importancia asignada a los objetivos distributivos y ampliación masiva de la cobertura: éstos no hacían parte de las aspiraciones tradicionales. El optimismo consensual respecto a la complementariedad entre desarrollo y equidad tampoco es accidental, ya que ello ha implicado relegar a la minoría a quienes valoran negativamente la “masificación” de la Universidad, o quisieran alejarla de ésta en otro compartimento separado.

grado de autofinanciación de la educación superior<sup>13</sup>. En segundo término, se reconoce el papel significativo de la educación privada, aún en la expansión de cobertura, y por lo tanto que no se pretende lograr las metas sólo a través de la educación pública, y que no hay que discriminarla sino alentarla, generar complementariedades en lugar de rivalidades con la pública, y que debe haber especialización de esta última para suplir las fallas del mercado (e.g. en ciencia básica) y para propósitos distributivos (regionales y a favor de los menos pudientes) y de movilidad social.

Otros aspectos del consenso recogen tradiciones y fundamentos constitucionales y legales que trascienden los de la educación superior, algunos tradicionalistas y otros muy novedosos. Hay fuerte acuerdo en privilegiar las tradicionales libertad de expresión y de iniciativa privada para ofrecer los servicios educativos, factores que contribuyen al nuevo y fuerte peso dado a la "autonomía". También se mantiene la tradicional reserva frente al ánimo de lucro, desterrado en principio de toda actividad privada. Se mantienen o no se cuestionan privilegios y monopolios históricos, como el de la Universidad Nacional, y los privilegios reconocidos a la Iglesia Católica como educadora. Aparte de estos aspectos tradicionalistas del consenso, también hay otros novedosos, derivados principalmente de la nueva concepción de Estado Social de Derecho, que se expresan en mandatos fuertes a favor de la participación democrática en el gobierno de las instituciones y del sistema, en la protección de los derechos fundamentales de los estudiantes y de la comunidad académica, y en el mandato para que se incorpore al curriculum la formación ciudadana y para la participación democrática.

Deben reconocerse otros elementos del "consenso" que no han alcanzado expresión completa ni sistemática, pero no parecen ser menos importantes. Hay una aspiración a que el conjunto tenga una integración en forma de un "Sistema", por razones posiblemente técnicas, como de coherencia y racionalidad frente a las metas antedichas. Debe haber también complementariedad frente a *otro* Sistema de Ciencia y Tecnología, en beneficio de metas comunes de desarrollo. O sea, que hay alguna estructura jerárquica trascendente y con racionalidad a priori que se expresa en estas características que son bien particulares: porque dichos subsistemas no parecen surgir de las actividades descentralizadas de negociación, intercambio y cooperación de los integrantes, sino de alguna jeraquización técnica diseñada y comandada centralmente, y porque de igual manera es que se separan.

El "consenso" involucra también prioridades específicas que reconocen distorsiones y defectos del sistema actual y que requieren grandes esfuerzos con miras al cumplimiento de las metas generales comentadas antes. Tal es el caso de la valorización de la educación técnica y tecnológica, y de la necesidad de reorganizarlas y asignarles recursos especiales. Esto se ve también como el medio más adecuado para la expansión de cobertura y para integrar a los menos pudientes, y para dotar al sistema de movilidad social. El reconocimiento de defectos de la educación media, implica su recuperación y complementación en el nivel superior. También parece reconocerse debilidad y obsolescencia del cuerpo profesoral, y por lo tanto se plantea valorarlo, capacitarlo, y darle

---

<sup>13</sup> Este "realismo" financiero es reciente y parcial. Hasta la ley 30 se buscó aumentar el nivel real y la participación en la economía del subsidio público a la educación superior oficial, y así lo impuso dicha ley. No hay aún suficiente reconocimiento del pasivo pensional, y de que deberá ajustarse.

incentivos especiales. Hay una preocupación unánime por el relevo generacional de profesorado, puesto que los próximos años se jubilará masivamente la generación de la época más expansiva.

En el aspecto orgánico, se han identificado los elementos necesarios:

- Regulación técnica y no meramente administrativa del sistema (que condujo al CESU y con apoyo en el ICFES)
- Pruebas académicas, de ingreso (ICFES), y eventualmente también de resultados al término del pregrado
- Evaluación especializada y por pares de la calidad (que condujo al Comité de Maestrías y Doctorados)
- Acreditación (que condujo al Consejo de Acreditación)
- Fomento y desarrollo de la Gestión (que especializó al ICFES)
- Apoyo financiero, para infraestructura (FODESEP) y para estudiantes (ICETEX)
- Investigación (apoyo público principalmente a cargo de COLCIENCIAS)
- Concertación y Descentralización (organismos asesores, incluidos los regionales)

Bien puede apreciarse que el espectro es bastante completo, y que ello ha requerido desarrollar recientemente bastantes nuevas funciones y organismos (como el CESU, el Consejo de Acreditación, el Comité de Maestrías y Doctorados, FODESEP, los consejos asesores y regionales). La aspiración de configuración e integración de un Sistema, se ha procurado eminentemente por la vía de los organismos públicos encargados, en principio coordinados a través del papel central de Ministerio de Educación, ya que es éste quien en último se responsabiliza de la dirección y la regulación, quedando cierta autonomía sólo en los aspectos operativos y de apoyo. Aunque haya bastantes críticas al funcionamiento de estos componentes y del sistema, y aunque se hayan detectado unánimemente ciertos faltantes (en supervisión, y en materia de Certificación Profesional), puede afirmarse que también hay un gran consenso reciente respecto a los componentes de la estructura general orgánica. En lo que más difieren los resultados de este estudio respecto a este aspecto del consenso es en el papel del Ministerio, que debería ser central, para la planeación (indicativa y para la asignación de los subsidios públicos), pero no para la regulación, en lo cual los numerosos organismos hasta ahora asesores del Ministerio, adquirirían facultades directas propias para reglamentación y supervisión, y con autonomía técnica y administrativa respecto a éste. El mandato regulatorio específico sería entonces el de promoción de competencia, corrigiendo las fallas de libre competencia que son consubstanciales a la actividad educativa, y sujetando también la educación superior pública a competencia con la privada y en la asignación de los recursos públicos destinados a ella.

Pese a su racionalidad y comprensividad internas, este “consenso” es principalmente programático, de aspiraciones y orientaciones, y por lo tanto no es suficientemente rico en el diseño instrumental e institucional correspondiente. Ignora las condiciones particulares de su implementación, y por ello es ingenuo respecto a los trade offs involucrados y en las posibles consecuencias adversas, así como insuficiente respecto a las prioridades. También hay carencia de ciertos horizontes relevantes en la formulación de las propias metas, como ocurre con las referentes a la adecuación de los títulos y contenidos de las carreras a

estándares internacionales que permitan acreditación y movilidad laboral en ese ámbito, y como ocurre con la necesaria diferenciación entre la certificación profesional (que corresponde a estatutos y agremiaciones de ese tipo) y la de tipo académico (que corresponde a las entidades educativas). Al estudiante se le reconocen necesidades de bienestar, formación y hasta participación en el gobierno de las instituciones, pero sin énfasis en su papel principal como usuario y demandante, que implicaría permitirle escogencias y movilidad entre instituciones dentro de la carrera, y adecuación de la formación a sus preferencias individuales, limitándose así la competencia y la innovación. Sin embargo, estas críticas se refieren a deficiencias cuya superación sí podría ser alcanzada extendiendo y profundizando los términos del consenso, ya que no hay en él en principio impedimentos para ello.

Este consenso tiene además sus fundamentos históricos. Continúa el esfuerzo normativo iniciado con el decreto 80 del 80 para modernizar la Universidad y aumentar su cobertura en forma presumiblemente compatible con la calidad. Al reconocer el fracaso operativo evidenciado por la proliferación de instituciones y programas, el estancamiento de la Universidad Pública, y disminución del ritmo de aumento de la cobertura frente a una gran explosión de la demanda, representa en especial una reacción al modelo “intervencionista” que se trató de implementar durante los años ochenta mediante una inspección y vigilancia a cargo del ICFES y el sometimiento de las universidades públicas al régimen ordinario de establecimientos públicos, a lo cual se le achacan las deficiencias de implementación. Este es en gran medida el nuevo fundamento del énfasis en la autonomía, reforzado por su consagración como principio constitucional. Sirve además de fundamento para plantear equilibrio y complementariedad entre la universidad pública y privada, ya que todas son autónomas. Incorpora además los desarrollos de estado social de derecho que constituyeron la mayor innovación constitucional del año 1991.

Hay así agudo contraste entre las metas y elementos constitutivos de este consenso racional, y los resultados ya mencionados, que evidencian más deterioro tras la reforma del 92. La explicación común para esta divergencia consiste en que el marco legal fue distorsionado en la negociación política que condujo a la aprobación parlamentaria de la ley 30, y en que posteriores insuficiencias de financiación pública, capacidad administrativa y hasta de gobernabilidad general (implicando hasta corrupción) han impedido el control de las tendencias adversas tales como la proliferación de programas e instituciones de baja calidad y la ineficiencia del gasto público. El retraso en la reglamentación de la ley 30 abrió una ventana de oportunidad para que se realizaran transformaciones y aprovecharan oportunidades entidades preexistentes que no tendrían igual aceptación dentro del nuevo régimen. La solución a este orden de cosas indeseable sería principalmente de orden administrativo y de control, y de voluntad y organización políticas para hacer cumplir efectivamente el mandato de la ley, así como el apresuramiento de la implementación de algunos componentes claves como el de la acreditación y la información.

En este trabajo se enfatizan los defectos de diseño institucional que impiden llevar a cabo los ideales del consenso, así como casi cualquier otra política. Ciertamente algunos fueron resultado de las negociaciones políticas, pero ello quizá también hasta fue facilitado por las propias características del proyecto inicial. La regulación quedó efectivamente centralizada en el Ministerio de Educación, puesto que los órganos con potencial regulador, como el

CESU y el ICFES, quedaron solo con papeles asesores. Pero el Ministerio no tiene capacidad propia para asumir el papel central y la responsabilidad correspondiente. Ello además desvirtúa la implementación del sistema porque depende de ese mismo ente central. Aún más, la confluencia de poderes reglamentarios y de supervisión, vigilancia y control, permite la captura regulatoria: sometimiento a los intereses de los productores que son sujeto de la intervención. Ello se repite al nivel de algunos de los organismos, como cuando el CESU asesora en reglamentación e interviene e autoriza y sanciona particulares. O cuando el ICFES asesora la supervisión y realiza a la vez tareas de fomento. La reacción en contra de la vigilancia y control condujeron al extremo de eliminarlos prácticamente, siendo que los defectos se debían a la confusión de roles reglamentario y vigilante, en función de excesivo centralismo de políticas. La falta de reconocimiento del papel de la competencia en la configuración y funcionamiento del sistema, impide ajustarla y orientarla, intervención indispensable en presencia de imperfecciones naturales del mercado (asimetrías de información e incentivos para el comportamiento oportunista y la falta de transparencia y responsabilidad).

La premisa de este trabajo es entonces que las reformas del 80 y del 92 han sido truncadas y marginalmente distorsionadas, y requieren ser completadas y reorientadas. Por contraste con aspiraciones más radicales. Se requieren ante todo reformas institucionales, y particularmente regulatorias, pero además en campos conexos como el de la financiación. Pero una nueva visión de política general. No hay en el medio hasta el momento una nueva visión ideal alternativa, aparte de utopías que demanden mucha mayor intervención estatal, para lo cual no habría recursos, capacidad, ni viabilidad política. En planos más aterrizados, la más severa restricción sería precisamente la capacidad estatal ante las demandas en los demás niveles educativos, y ante la privatización ya predominante en el nivel superior, que confinan la participación directa oficial a un rol estratégico y a coordinar un esfuerzo predominantemente privado, que ya son los elementos básicos del actual "consenso".

No se puede desconocer tampoco sin embargo que el "consenso" es frágil y vulnerable. Ha tenido origen principalmente político y técnico a un nivel muy general, pero es demasiado vago para reconocer las divergencias de intereses económicos de los agentes involucrados. Por ello es que a la hora de implementarlo, y en especial de regularlo, se ha resquebrajado e incumplido, y no cabe esperar que ello cambie, sino que se acentúe en el futuro. Aunque las reformas pendientes parezcan instrumentales, su implementación sí afecta el fondo real de la política educativa.

Lo interesante del enfoque institucional y de economía política es que permite analizar racional y sistemáticamente las razones y el comportamiento que inciden en que a la hora de la verdad se fragmente el consenso global político y técnico. Así es que se puede llegar a entender, por ejemplo, por qué es que las aspiraciones de calidad y hacia la formación tecnológica no son compatibles con los incentivos actuales para las instituciones privadas que ofrecen masivamente formación para los menos pudientes, y por eso buscan valorizar y diferenciar su producto en forma que rebaje los estándares universitarios. Por ello es que sus intereses inmediatos no son iguales a los de las instituciones de calidad, ni a los de los estudiantes, y ello constituye una manera bien especial de interesarse y defender la autonomía. Para ello acuden a menudo a protección política de legisladores y funcionarios

que reglamentan y vigilan en defensa de dichos intereses, y a menudo hasta invierten directamente en ellos. La actuación de sus representantes en el CESU corresponde a la defensa de dichos intereses, como la de otras instituciones corresponde a las propias, y dicho organismo no puede así garantizar recomendaciones en el interés público, por estar constituido con base en dichas representaciones. Tampoco se garantiza que dejando la decisión en manos del Ministro se superen estas deficiencias, y más bien puede ocurrir que éste se someta y ceda a las mismas presiones corporatistas.

Otro ejemplo, de alcance más universal, por ser también común en la educación superior de los países desarrollados. Los mecanismos mediante los cuales las propias universidades con investigación y que buscan sistemáticamente la calidad resultan no ser siempre compatibles con la mera autofinanciación con matrículas cobradas a los estudiantes, y hay que subvencionarlos. Se requieren entonces dotaciones patrimoniales, donaciones privadas y subsidios públicos para alcanzar el equilibrio financiero. Pero éstos pueden ser absorbidos en actividades improductivas o relajar el esfuerzo en las actividades, porque los meros mecanismos internos administrativos y de repartición de los excedentes no permiten vigilar y controlar dichas actividades, por ser muy especializadas. Estas instituciones enfrentan condiciones financieras y de evaluación y control diferentes de las de las empresas ordinarias, que implican mecanismos de soporte y control externos, y en buena medida no gubernamentales, sino de las comunidades cívicas que comparten sus intereses, y de la comunidad académica que provee la evaluación por pares. Esto no lo provee el mercado ordinario de libre competencia, que tendería a producir en tal caso un grado insuficiente de calidad y permitiría ineficiencia en el uso de los recursos. También se requieren subsidios públicos en forma directa o de incentivos tributarios o transferencias, y mecanismos e incentivos que aseguren su enfoque hacia la calidad académica y la investigación. Pero por supuesto, los subsidios y la regulación públicos tampoco garantizan siempre el logro de estos objetivos. Se requiere cooperación de las mencionadas comunidades, mecanismos especiales de asignación de los recursos públicos, producción y difusión de información, mecanismos particulares de vigilancia y responsabilidad, y hasta innovaciones en materia de gobernabilidad institucional. En ausencia de estas soluciones, no solo se pierde calidad y se desperdician recursos, sino que se generan incentivos para protección de monopolios y gremios, comportamientos rentísticos, falta de respuesta y responsabilidad con la comunidad, explotación de los estudiantes, y otros aspectos negativos bien conocidos como el lado “oscuro” de las Universidades, que las diferencian y las contraponen al bien común que es su propio objeto de conocimiento.

# REGULACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA

## 2. ELEMENTOS PARA UNA REFORMA REGULATORIA E INSTITUCIONAL

### 1.Introducción

En este capítulo se presentan los fundamentos para una propuesta de reforma regulatoria e institucional de la educación superior en Colombia, que será avanzada en el capítulo siguiente. Primero se presentan algunos conceptos y criterios básicos sobre la economía de la organización y la regulación del sector, que se emplean a continuación, junto con los hechos estilizados del caso colombiano, para motivar las reformas. La última sección deriva implicaciones generales para políticas.

Los indicios y diagnósticos sobre la educación superior colombiana señalan: escasa cobertura, inequidad, ineficiencia, competencia en contra de la calidad y la movilidad de los estudiantes, proliferación institucional y de programas que parecen excesivas, autonomía sin responsabilidad, y un alto costo y dependencia excesiva del fisco en las instituciones oficiales. Pese al serio intento de reforma realizado en 1992 mediante la ley 30 y su reglamentación posterior, a los cuales más bien se les culpa frecuentemente de la acentuación de las tendencias adversas en aquellos indicadores

Dicha reforma, a pesar de expresar un consenso sobre las grandes metas, no incorporó como las de otros sectores en esa misma época un esquema regulatorio e institucional acorde con la configuración de un *mercado* educativo. En este trabajo se desarrolla precisamente la idea de que la explicación más pertinente para políticas de buena parte de dichos problemas es de tipo institucional, o sea, enfocada a las reglas del juego dentro de las cuales actúan los agentes del proceso educativo, y a la estructura y desempeño de los organismos dentro de los cuales éste tiene lugar: las universidades y demás instituciones educativas, y las entidades estatales que realizan la intervención.

Las grandes metas del momento- expansión de cobertura con calidad, contribución al desarrollo del país- y los planes para alcanzarlas, no son alcanzables ni realizables con los actuales incentivos y controles. Se ha desarrollado un vigoroso mercado, no solo por cuenta de la expansión privada sino también por cuenta de la autonomía, pero que no genera endógenamente resultados de calidad, porque ante el exceso de demanda y las imperfecciones fundamentales y naturales de estas actividades se han instituido unos incentivos contrarios a la calidad, en el sector público los incentivos son contrarios a la eficiencia, y en todas partes los incentivos favorecen el comportamiento rentístico al amparo de una regulación capturada por los intereses del sector, y carente de inspección y vigilancia efectivos.

Este trabajo se ha inspirado en cierta medida en una comparación de la regulación del sector educativo superior con la que recientemente se ha implantado en otros sectores caracterizados por imperfecciones básicas de mercado e interés público en ellas, como la

de la seguridad social, los servicios públicos y la de los sectores financiero, asegurador y bursátil. La regulación del sector educativo no ha experimentado una modernización comparable a la de los sectores mencionados, pese a obvias similitudes y relevancia, y por ello se han considerado pertinentes las lecciones (no siempre positivas) derivadas de dicha comparación. Hay también otras reformas institucionales pendientes en el sector de educación superior, como la de la clasificación de las instituciones de educación superior, que han de acompañar a la meramente regulatoria. También se advierte a su vez, que todas estas reformas regulatorias recientes carecen a su vez de una estructura adecuada de gobernabilidad por deficiencias institucionales de nivel del ejecutivo, legislativo y judicial: Pese a ello, sí han contribuido a estructurar y mejorar los mercados de los diversos sectores, son indispensables y motivan las reformas de mayor alcance.

Por supuesto, la educación superior tiene sus especificidades, que provienen del tipo de firmas y de mercados, por lo cual se requiere una exploración previa de estas características. El estado de la investigación local (y en casi todas partes) en estas materias es apenas incipiente, y en esta oportunidad tampoco se ha adelantado un estudio de esta naturaleza, como convendría. Se ha intentado suplirlo con una exploración de los hechos estilizados e indicadores sintomáticos disponibles, y de la literatura internacional sobre la organización industrial y sus implicaciones para la regulación de este tipo de educación: su justificación ha sido la de impedir copiar las recetas regulatorias generales o las de otros sectores sin adecuarlas a las particularidades de la educación superior, en general y en el caso colombiano. Por lo tanto, las propuestas avanzadas acá están aún limitadas por insuficiente conocimiento del sector en el campo de su organización industrial: firmas y mercados, sus instituciones, y su economía política.

El capítulo tampoco pretende desplegar los resultados de las comparaciones intersectoriales, y solo resume el estado del arte en materia de organización industrial y regulación educativas. Pretende solo una presentación mínima del trasfondo necesario para que se pueda apreciar y justificar la propuesta del capítulo siguiente. Limitaciones de tiempo y de recursos, y la conveniencia de concluir con una propuesta práctica ante la oportunidad de reformas en esta materia, han sido las razones para adoptar esta presentación. Por lo tanto, más que informe de investigación, éste es un ensayo de política orientado a justificar y producir recomendaciones.

## **2. Conceptos relativos a las instituciones educativas, sus mercados y regulación**

La educación superior tiene especificidades en la constitución de sus organismos productores, o “firmas”, y en la estructura y funcionamiento de sus mercados, que hay que tomar en cuenta a la hora del diseño y desempeño de la regulación. Una vez aclaradas algunas de dichas características, es que se abocará el tema regulatorio para este sector, recurriendo a la literatura teórica y experiencias internacionales



## 2.1 Fallas fundamentales de mercado<sup>1</sup>.

La educación superior presenta en primer lugar algunas fallas generalizadas y permanentes de mercado, similares a las que hay en las demás actividades que suelen ser objeto de regulación, como la salud, las finanzas, y los servicios públicos, y que son el fundamento de la intervención estatal.

*Información asimétrica.* Una característica fundamental de la actividad educativa es la asimetría de información en presencia de contratos incompletos y de larga duración. Esta característica permea tanto la organización interna, dentro de los organismos que imparten la formación, como en el mercado educativo y el mercado laboral a donde se dirigen los estudiantes, sean o no graduados.

La especialización de los saberes y el que haya producción conjunta de los diversos resultados de la actividad de las instituciones educativas (docencia de pre y postgrado, investigación, y otros) conduce a que dichos organismos tengan estructuras internas bastante descentralizadas, organizadas por facultades, departamentos académicos, centros de investigación, unidades de extensión, etc. Por otra parte, la educación superior no se organiza ni se maneja en las democracias ni en las economías de mercado como una estructura jerárquica y burocrática centralizada públicamente, porque en su esencia está la libertad de enseñanza y la libertad de escogencia individual de carreras y lugares, y por la autonomía requerida para la producción del conocimiento<sup>2</sup>. Por lo tanto, da lugar a una descentralización en organismos autónomos y competitivos, que ya ha asumido en casi todo lugar la forma de mercado, incluso de la instrucción pública que también se descentraliza y compite. La competencia en el mercado implica para el estudiante la libertad de selección entre instituciones y programas, y para los educadores la libertad de enseñanza.

Pero quien adquiere la educación no tiene la información sobre el contenido de aquella que dispone el que la produce, y tampoco puede saber si la que éste anuncia es fidedigna y completa. Quien contrata a un graduado no dispone de suficiente información sobre la calidad de su formación, y quien contrata a quien no haya completado sus estudios tiene todavía menos información y ninguna certificación sobre sus conocimientos. Los equilibrios competitivos de los mercados en ausencia de dicha información y de avales públicos sobre la que hay, no son eficientes, y se prestan a algunas formas de explotación y discriminación. Por su parte, quien administra a los educadores e investigadores tampoco sabe lo mismo que ellos sobre sus actividades, y no puede observarlas ni evaluarlas completamente, lo cual permite que se pueda rehuir esfuerzo de trabajo y desviar o apropiarse excedente en beneficio individual. La descentralización interna de las instituciones educativas, da lugar a que estos fenómenos se presenten en varios lugares de la cadena de delegaciones. Los contratos educativos y laborales son de largo plazo, basados en confianza y reputación, no hay manera de prever todas las contingencias, y

---

<sup>1</sup> Una introducción a este tipo de análisis es ofrecida por E. Wiesner en "La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional", (1997).

<sup>2</sup> Nótese que si es frecuente que la instrucción básica y media tenga a menudo esa estructura centralizada pública.

por lo tanto tampoco hay instancias externas que puedan hacerlos cumplir completamente. En todos estos casos, hay un "principal" que encarga cierta labor a un "agente", pero no puede observar completamente sus características, comportamiento y resultados.

En el mercado educativo, el estudiante (el principal) no sabe si la información de las instituciones (agentes) es fiable, ni los detalles del programa a seguir, la calidad del mismo, ni las probabilidades de éxito laboral, a menos que haya una acción pública (o mediada públicamente) que estandarice la información, la haga comparable, la difunda y la certifique. Y una vez establecido el contrato, no puede observar completamente el desempeño de la institución educadora, ni injerir efectivamente en el mismo para hacer cumplir el contrato, y requiere alguna intervención externa (como vigilancia y control) para ello. Aunque el estudiante paga por cada período académico, establece una relación de más largo plazo (varios años) con la entidad educadora, y su avance parcial no es automáticamente reconocido en otros lugares a donde pudiera transferirse. Las entidades educativas a su vez adquieren ciertos compromisos de continuidad con los estudiantes, pero en términos estructurados unilateralmente, sin que medie un contrato formal cuyos términos puedan ser completamente observados y hechos cumplir por una autoridad. El empleador (agente) encuentra igualmente dificultades para conocer la calidad del graduado y de su capacitación, que pueden ser parcialmente resueltas si hay mejor información pública sobre los programas e instituciones educativas, y si hay un sistema público de certificación profesional. Algo análogo ocurre a quien concede crédito para los estudios.

*Agencia.* El administrador universitario (principal) no puede evaluar suficientemente el desempeño del docente ni el del investigador (agente) por ser tan especializada su labor, y tiene que recurrir a que ellos realicen buena parte del control, y hasta que participen o asuman toda la gestión. A su vez el administrador puede ser a su vez agente de un principal o múltiples principales: los fundadores o propietarios o quien los represente, o la comunidad representa por delegados de las autoridades, o hasta de los mismos profesores y estudiantes. El control a los administradores se conoce como un problema de "agencia", que en este tipo de instituciones se caracteriza por no tener fundamento en el mercado (como cuando la propiedad es accionaria), ni en mecanismos tradicionales de decisiones (votaciones), sino en complejos mecanismos de delegación y participación representativa.

La dificultad que ofrecen los problemas de información asimétrica y de agencia es la de que hay amplio espacio para oportunismo racional por parte de los agentes, administradores, o propietarios, que conduce a pérdidas de bienestar. Para superarlos, se encuentran severas dificultades para tomar decisiones colectivas: los incentivos individuales para que los afectados participen en ellas no son suficientemente fuertes, ni hay recetas mecánicas para resolver conflictos entre ellos. Por lo tanto, el libre mercado no tiende a producir dichas soluciones, o lo hace en grado insuficiente. Pero la intervención de unas autoridades para suplirlas tampoco las garantiza a priori.

La intervención siempre será entonces un balance de pros y contras, combina diversos instrumentos, y se produce en formas variadas que dependen a su vez de la calidad de las relaciones de los individuos con el gobierno, de las instituciones, y entre todos estos agentes: del grado de confianza y la presencia de instancias mediadoras (ONGs, grupos que realizan autorregulación, empresas de servicios de información). En general, una intervención decisiva, pero que no sea del tipo de control directo estatal sino que busque y controle una participación privada mayoritaria, se justifica cuando además de la omnipresencia de las fallas del mercado, la sociedad estime (o haya consenso) en que las actividades son de interés público y permanente. Ello es lo que conduce a que se intervengan, con énfasis regulatorio, actividades como los servicios públicos y sociales, o la actividad financiera (en cuanto atañe al circulante)<sup>3</sup>. En estos casos prevalece además el propósito de evitar fallas sistémicas, como las que se presentan cuando la falla de un componente provoca la del conjunto: la quiebra de un establecimiento bancario puede provocar una corrida general contra los demás, la falla de una conexión en una red de energía o comunicaciones provoca la del conjunto.

Estas serían también las razones para una intervención en la educación superior, con énfasis regulatorio pero acompañada también de los demás incentivos, particularmente los indirectos y de información: fallas generalizadas de mercado en actividades de interés público, y posibles efectos sistémicos de las quiebras individuales. En este último aspecto, no suelen observarse quiebras abiertas de las instituciones educativas que arrojen estudiantes a la calle, pero porque casi siempre hay intervenciones para permitirles que continúen funcionando con deterioro de calidad, ineficiencia por alta deserción, y encubrimiento de la situación, deteriorando aún más el nivel general del mercado, lo cual justificaría la analogía con los efectos adversos sistémicos.

## *2.2 La regulación y los demás instrumentos de intervención: en general.*

Una vez que la intervención se encamina a lograr una buena intervención privada, y cuando ésta es mayoritaria para el éxito de las políticas públicas, y cuando las entidades públicas también tiene autonomía de gestión y compiten con las privadas, como ocurre en educación superior (pero también en servicios públicos y sociales, y otros) las autoridades gubernamentales cuentan con diversos instrumentos para perseguir los fines de política: operación directa de las actividades (universidades públicas), incentivos materiales (directos: como son las transferencias y los subsidios, o indirectos: como son las exenciones tributarias para las donaciones), redefiniciones de los derechos de propiedad, e información, y por supuesto la regulación<sup>4</sup>. Entre los diversos instrumentos hay relaciones de complementariedad o de sustitución, que difieren según los contextos específicos y los objetivos perseguidos.<sup>5</sup> Entre estos instrumentos, la información es casi

---

<sup>3</sup> Hay actividades con este tipo de fallas generalizadas de mercado, que provienen de las asimetrías de información, que sin embargo no son intervenidas usualmente al grado que las de los sectores citados.

<sup>4</sup> La planeación puede verse como un instrumento de segundo orden, que combina en formas muy diversas los diversos instrumentos primarios. La financiación también puede combinar varios de estos instrumentos, por ejemplo, transferencias junto con coordinación (información). Según énfasis en unos u otros instrumentos la planeación puede ser indicativa o intrusiva, la financiación voluntaria o represiva.

<sup>5</sup> La selección de instrumentos debe reflejar en general tanto la actitud del gobierno respecto a la materia, como el grado de aceptación y consenso social sobre la misma, y el respeto al gobierno por parte de los

siempre necesaria y complementaria a los demás, máxime cuando el motivo fundamental de la intervención es la asimetría que prevalecería sin ella.

Así es que la regulación es solo parte de un conjunto mucho más amplio de medios, que se caracteriza por ejercer coerción sobre la actividad que se le sujeta, y comprende tanto reglamentaciones generales, como supervisión.<sup>6</sup> Esta última comprende a su vez: inspección, vigilancia e intervenciones directas (órdenes puntuales, posesión para administración, y hasta liquidación). Casi nunca se da la regulación aislada, sino que se acompaña de otros instrumentos, particularmente de información pública, que pretende nivelar el campo ante las asimetrías fundamentales que hay en un mercado como el de la educación superior, o como las que hay en los mercados de capitales y de servicios de salud.

El diseño regulatorio comprende a su vez el de la estructura de gobernabilidad de la regulación, y el de la estructura de incentivos y controles.<sup>7</sup> Lo primero se refiere a los mecanismos mediante los cuales la sociedad limita la discrecionalidad de los reguladores y resuelve los conflictos que surgen de esas limitaciones. La estructura de incentivos se refiere a las reglas que gobiernan la entrada, los precios, los subsidios, la competencia, y se acompaña de los controles ejercidos por el supervisor.

La discrecionalidad de los reguladores presenta el problema de que por esta vía se presentan posibilidades de expropiación, generación de rentas, y redistribuciones.

La gobernabilidad regulatoria depende principalmente de la dotación institucional de la nación: las instituciones del ejecutivo, legislativo, judicial, y también las costumbres y otras normas informales muy aceptadas, los intereses sociales encontrados, y la capacidad administrativa.<sup>8</sup> Un sistema judicial independiente y capacitado es, por ejemplo, requisito para contractualizar la intervención estatal en la actividad privada, o para contratarla para que realice actividades públicas, con lo cual se restringe la discrecionalidad del regulador. En un sistema presidencialista, la legislación del congreso

---

agentes. Y la combinación de los instrumentos debe a su vez corresponder: al patrón de propiedad prevaleciente, la disponibilidad de organismos, el grado de identificación individual requerido (focalización) y al grado al cual se concentran o dispersan las actividades intervenidas, la minucia del manejo requerido, la incidencia de los costos, la urgencia con la cual se requieren los resultados, el grado deseado de discrecionalidad o automaticidad, la certidumbre con la cual se espera que surtan efecto los efectos deseados sobre los agentes, y el tipo de metas deseadas. Lo cual da idea de la complejidad del diseño de las intervenciones, y de la variedad de condiciones relevantes, que conducen a que no haya formulas generales, libres de contexto.

<sup>6</sup> Introducciones a esta perspectiva microeconómica sobre la regulación se encuentran en los textos de K. Viscusi y otros "The economics of regulation and antitrust"(1995), y D. Spulber "Regulation and Markets" (1989).

<sup>7</sup> El asunto de la gobernabilidad de la regulación es tratado por B Levy y P. Spiller. "Regulations, institutions and Commitment" (1997)

<sup>8</sup> La estructura y organización del ejecutivo y legislativo afectan las opciones regulatorias según la manera como limiten la actividad gubernamental: tal y como ocurre con la separación de poderes, con la presencia de una constitución escrita que restringe el poder legislativo del ejecutivo y se hace cumplir por las cortes, con el sistema electoral que incide en la capacidad de los partidos de ejercer autoridad sobre sus legisladores, y con una estructura descentralizada centralizada de poder.

fija límites de acción y reglamentación al ejecutivo, y en algunas ocasiones el congreso vigila directamente a los reguladores autónomos (e.g. bancos centrales independientes del gobierno) y en otras delega la regulación al gobierno bajo criterios legales. A pesar de su importancia, este trabajo no profundizará en estos aspectos. .<sup>9</sup>

La gobernabilidad de la regulación es también afectable por diseño. Una manera de acotarla es mediante precisiones en la definición legal del alcance de su mandato, y otra consiste en separar la supervisión de reglamentación. En los sectores ya mencionados, como el financiero y los de los servicios públicos, y como se propondrá también para educación superior, la regulación se suele concentrar en controlar los excesos a que puede dar lugar la asimetría de información, prevenir las fallas sistémicas, y evitar prácticas anticompetitivas, sin intervenir en labores promocionales o proteccionistas, y sin orientar la producción mediante controles represivos, tal y como en una época se hacía imponiendo inversiones obligatorias. Así, lo que se procura es solamente moderar la competencia ante fallas de mercado, pero no sustituirla por comando, ni escoger ganadores; y se busca separar dicha labor de las de planeación de la inversión pública o de la planeación indicativa, o de las funciones de promoción, que no dejan de ser legítimas y apropiadas, pero que no deben mezclarse con la de nivelación del campo competitivo.

Un corolario importante de la limitación de la regulación a la competencia, es el de que para estas funciones, los organismos correspondientes de reglamentación y supervisión deben tener independencia respecto de la cadena decisoria gubernamental que realiza la planeación sectorial, administra las actuaciones directas del estado en la producción, y define las políticas promocionales. Las consecuencias de estas políticas no deben interferir con la regulación de la competencia, ni esta debe sujetarse a ser manejada en beneficio de aquellas. Como cuando al banco central se le encomienda el control de la inflación, éste no debe sujetarse a la política de empleo, sin perjuicio de que pueda haber armonización entre las políticas respectivas. Si el gobierno orienta las universidades públicas, no puede ejercer esa función al tiempo que interviene en la competencia con las privadas. En materia de supervisión, la Constitución Colombiana ha reconocido hace tiempo la conveniencia de mayor autonomía, al encargarla al Presidente (no al resto del gobierno) y de él emanan las delegaciones. Pero con la reglamentación, ello ha comenzado a ocurrir solo hace poco tiempo y de manera muy incompleta.

La supervisión se separa de la reglamentación, dentro de la regulación, por diversas razones. Las normas cuyo cumplimiento vigila el supervisor suelen ir más allá de las de reglamentación de la competencia, como ocurre con las de orden legal superior (constitucionales, y leyes), la aplicación de otros reglamentos pertinentes (como los que disponen buen manejo de los recursos públicos, o las normas societarias), y hasta los

---

<sup>9</sup> En Colombia ya se ha establecido una tradición legal y gubernamental en torno a la regulación de actividades privadas y públicas en competencia, empleando comisiones reguladoras (reglamentarias) y agencias de supervisión, exceptuándose de ello quizá solo la educación. Por ahora, y también por las razones conceptuales expuestas en este trabajo, éste sería el “modelo” relevante de referencia, aunque su implementación seguramente requiere cambios en este nivel de gobernabilidad, pero ellos trascienden el alcance de reformas sectoriales como la que interesa acá.

propios estatutos que se han dado los organismos del sector (empresas productoras, de servicios complementarios, etc.). Y por otra parte, se procura evitar que quien supervise sea a la vez quien reglamente, para evitar el riesgo de servir los intereses de los supervisados, o de exponerse a las presiones de los mismos para tales propósitos, fenómeno conocido como el de “captura del regulador”.

Hoy se aceptan con bastante unanimidad estos principios de diseño regulatorio en casi todos sus campos de aplicación: que se concentre en los aspectos competitivos procurando solo nivelar el campo, que ello implique independencia del resto de funciones gubernamentales, y que se separe la reglamentación de la supervisión.

Pero los temas de diseño de la regulación van más allá que los anteriores, y en tal sentido si intervienen características muy sectoriales y problemas de implementación que no conducen a recomendaciones tan unánimes como las anteriores. En temas tales como:

- Cómo se combina la regulación con los demás instrumentos y cuándo es la apropiada? ;
- Qué ocurre o debe ocurrir cuando se traslapan, combinan o se enfrentan competencias regulatorias sobre una misma entidad?
- Cuándo ha de ser funcional (u objetiva) o centrada en organismos (o subjetiva).

Como ya se ha visto, cuando la regulación se concentra en la competencia, se procura no mezclar su reglamentación con la de los otros instrumentos sustitutivos (como los incentivos materiales, ni las acciones directas estatales), pero sí engranarla con la de los instrumentos complementarios (como la información). La manera de hacerlo depende de las especificidades sectoriales discutidas en la próxima sección. Aunque sería idealmente deseable una completa coordinación regulatoria, como dicha labor nunca se realiza con información e instrumentos perfectos, también puede ser preferible que pueda haber competencia entre reguladores, que evita que las fallas individuales conduzcan a errores sistémicos. En los sistemas, suele haber funciones, que pueden ser desempeñadas por muy diversos organismos, y que demandan regulación, llamada “funcional”, que trascienda a éstos, y a la vez debe haber supervisión de ellos como organismos integrales, llamada “subjetiva”, pese a que desempeñen muy diversas funciones. Y a su vez, la regulación funcional puede ser encargada a entidades distintas de la regulación subjetiva, presentándose potenciales conflictos y necesidades de cooperación o coordinación.

*Autorregulación.* Algunas labores regulatorias, o complementarias a las mismas, pueden ser asumidas por parte de organismos especializados y conformados por asociaciones de agentes sectoriales, en materias tales como información, control, y certificación. Ello puede tener lugar porque desde el inicio de la actividad, los agentes interesados han reconocido la necesidad de acciones colectivas y ellos mismos las han organizado y han aceptado voluntariamente sus implicaciones. Esto se suele reforzar cuando el estado, o alguno de sus niveles como el federal, que tienen funciones subsidiarias (o sea que solo asumen lo que los particulares organizados o las autoridades locales no hacen o no pueden hacer) intervienen para hacer las correcciones que no pueden ser autorreguladas o reguladas solo localmente, como cuando puede haber fallas sistémicas o algún interés

público de orden nacional. O puede suceder como en Colombia, cuando el Estado es quien detenta primariamente esas funciones por ser consideradas ( constitucionalmente) como de interés público, y entonces delega en esas asociaciones las funciones públicas correspondientes. En virtud de ello, puede rescindir dicha delegación y está obligado a inspeccionar y vigilar la realización de las tareas delegadas.

La autorregulación no es pues delegación o asunción autónoma de funciones reguladoras por parte de los productores o comercializadores individuales, sino por parte de organismos de nivel intermedio. En nuestro medio ello ha ocurrido con algunas de las funciones que ejercen la Federación de Cafeteros, las Cámaras de Comercio, y hasta las Juntas de las Bolsas de Valores, casos en los cuales los procesos requieren bastante descentralización, son muy especializados, exigentes en coordinación, y requieren confianza interna y de los usuarios y del público. Los códigos de ética son fundamentales en su funcionamiento. No son tampoco meras funciones propias de agremiaciones, y deberían ser encargados a organismos diferentes a éstas, puesto que ejercen funciones públicas delegadas, reglamentadas y vigiladas por el Estado en el ejercicio de esas funciones, y hasta pueden manejar y responder por recursos públicos. Bien podría apreciarse entonces que la educación superior es un campo que tiene las características de descentralización, especialización, exigencias de coordinación y potencial de aprovechamiento de relaciones de confianza, que harían recomendable un mayor empleo de la autorregulación que el que se ha hecho hasta el momento, siempre y cuando se hayan fortalecido la regulación especializada y la información públicas.

La autorregulación ha jugado un papel histórico muy importante en la estructuración de mercados “desde la base” de productores y comercializadores, o sea, sin que sean desprendidos de papeles del Estado. Hay intercambios que no son posibles sin que existan normas y estándares aceptados, aunque sean informales, como ocurre con las medidas, identificación de productos, y los propios medios de cambio- la moneda. El comercio a distancia impone este tipo de regulaciones. Una subasta no es posible sin reglas del juego acordadas previamente entre los participantes. Así es que los propios productores y comercializadores han establecido organismos autorreguladores. La educación para oficios y profesional es uno de esos campos donde debe haber un acuerdo sobre denominaciones de títulos, contenidos que caben dentro de programas estandarizados, y hasta certificación profesional, y por eso no es extraño que en este campo haya habido también autorregulación en casi todas partes, antes que el estado haya intervenido para asumir dicha función.

Donde el estado asume papel subsidiario, la autorregulación ha seguido jugando el papel principal, obviamente en temas como los títulos académicos y denominación de programas, la certificación profesional y la acreditación, que son requisitos para que la educación sea empleada por el mercado laboral y aceptada por la sociedad, pero también para efectos de control, como en asuntos de evaluación, códigos de conducta, y sanciones. De hecho, una vez asumidos estos papeles básicos por la autorregulación, el estado subsidiario rara vez interviene más en regulación directa de la actividad de educación superior, y más bien se dedica al papel promocional y a la propia educación pública como parte del esquema desarrollado desde la base y no con intento de

monopolizarla o dirigirla centralmente. El estado como usuario de educación se somete entonces a la autorregulación, y hasta la demanda como requisito para sus subsidios a instituciones, estudiantes e investigaciones.

## *2.3 El sistema educativo y sus instituciones*

### *2.3.1 Las funciones del sistema de educación superior<sup>10</sup>.*

El conjunto de las instituciones educativas de nivel superior tiene una primera característica especial y relevante para políticas y para el diseño de su regulación, que consiste en que cumple muy diversas funciones básicas:

1. Realiza trabajo académico de elite: genera y apropia conocimiento y lo transmite en un contexto orientado a reproducir y ampliar la capacidad de generar todavía más conocimiento.<sup>11</sup>
2. Forma profesionales
3. Forma personal técnico
4. Y también educa a nivel postsecundario, empleando currículos profesionales, pero no para propósitos profesionales, sino como un equivalente funcional a una formación general, tipo de formación que se denominará provisionalmente “cuasi-profesional” y que se explica más adelante.

El desconocimiento de la multifuncionalidad del sistema de educación superior conduce a serios errores de diagnóstico y de política. Se debe quizá a idealizaciones que confunden la educación superior con el ideal universitario académico, o a percepciones estrechas profesionalizantes adoptadas exclusivamente desde la perspectiva inmediata de los requisitos del mercado laboral. Los estándares de eficiencia, calidad, y pertinencia son en realidad disímiles respecto a las diversas funciones. Las políticas, y hasta la regulación funcional también deben reconocer las funciones y adecuarse a cada una de ellas. Las instituciones reales suelen desempeñarse en los diversos frentes, y en tal caso son incomprensibles si se les aprecia solo con la óptica de alguna de las funciones. Uno de los hechos más notables y significativos de la evolución reciente de los sistemas universitarios ha sido precisamente el cambio en la composición de funciones realizadas por el sistema de educación superior, y aún fuera del mismo, realizado al margen de los intentos de planeación global o de la legislación, por expansión del sector privado.

Entre los hechos que no son percibidos y apreciados por la perspectiva tradicional de la educación superior como si cumpliera solo las funciones universitarias” ( vistas como académicas de elite, con alguna concesión a la formación profesional) se destacan :

---

<sup>10</sup> Esta sección se debe en buena medida al trabajo de David Levy, recogido en el documento escrito por él y Claudio de Moura Castro, “Higher education in Latin America and the Caribbean: a strategy paper”. Banco Interamericano de Desarrollo, 1996. Esta perspectiva “funcional” requiere sin embargo ser complementada con la perspectiva institucional y de comportamiento de los mercados, desarrolladas en las secciones posteriores.

<sup>11</sup> Esta función es llevada a cabo realmente solo por una pequeña parte de los sistemas de educación superior, por ejemplo, no más del 3% de las instituciones en el caso de los Estados Unidos.



- Gran cantidad de labor universitaria es realizada por instituciones que no se reconocen como tales, mientras muchas universidades no la llevan efectivamente a cabo.
- Mucho trabajo académico de elite y de investigación se está desplazando fuera", a centros localizados fuera del sistema de educación superior
- El sistema de educación superior ha venido asumiendo funciones de entrenamiento técnico, como parte de las tendencias a desplazarlo al nivel postsecundario, y fuera del sitio de trabajo.
- La frecuente subvaloración de la formación técnica, profesional y cuasiprofesional, así como de la enseñanza (vrs la investigación) es resultado de un predominio de la perspectiva académica de elite, frecuentemente en desmedro de ésta misma porque sus estándares se rebajan o confunden con los de las demás funciones y actividades.

En contraste con las habilidades requeridas para el desempeño profesional o técnico, que son muy específicas a las ocupaciones, también hay muchos puestos de trabajo y actividades que más bien requieren formación post secundaria, pero que no son específicas y son más difusas, como ocurre con labores administrativas, burocráticas o de oficina. En otros casos es preferible que la formación profesional de alto nivel y rendimiento sea complementaria a una formación general de este tipo, como cuando el médico requiera una formación básica y previa en una combinación de biología e ingeniería, o el abogado requiera una formación básica en ciencias sociales, o el administrador de empresas requiera una formación básica en economía y ciencias básicas de la decisión. Este es el campo de la denominada formación "cuasi profesional".

La formación cuasi profesional se aprecia acá porque el número de graduados en algunas profesiones y disciplinas es bien superior al de quienes se emplean directamente en labores que las requieran o que tengan que ver precisamente con el campo de estudio. Esto no es necesariamente disfuncional, ya que esta formación "cuasi-profesional", es indispensable para cierto desempeño laboral, sirve para mejorar la capacidad de aprender en el trabajo y facilita la movilidad laboral.

En países más desarrollados, se ha reconocido esta función como conducente a títulos de artes liberales y otras denominaciones generales, que capacitan al graduado para continuar estudios académicos o para adquirir formación profesional en postgrado, o para emplearse y continuar la formación para el trabajo en el desempeño laboral o con cursos cortos especializados.<sup>12</sup> Ante la falta de reconocimiento formal de esta opción, y ante la confusión entre los títulos académicos y la certificación profesional, es que esta función del sistema se realiza en países en desarrollo, como Colombia, por la vía profesionalizante de tipo universitario.

La formación de educadores de los niveles básico y medio probablemente requiera que algunos tengan esa formación general "cuasi profesional" con alguna orientación

---

<sup>12</sup> En el ámbito anglo sajón, y cada vez con mayor influencia en el resto del mundo, ciertas formaciones profesionales de hecho solo se realizan en el nivel de posgrado, como ocurre con el derecho, la medicina, la administración de negocios y la administración pública. La formación cuasi profesional es entonces requisito para acceder a la profesional.

pedagógica, y que otros más bien complementen una formación disciplinaria básica (en matemáticas, ciencias) con una formación profesional pedagógica y administrativa, así como que todos los educadores tengan reconocimiento y opciones que no sean gremialistas, sino académicas y profesionales.<sup>13</sup>

La realización de las diversas funciones tiene características muy diversas, que implican también diferencias en materia de regulación:

- La función académica de elite integra enseñanza e investigación en el posgrado: los costos por estudiante son inevitablemente altos y no pueden ser financiados con matrículas, requiriendo subsidios públicos directos (o indirectos), donaciones o dotaciones patrimoniales. Es la mayor demandante de autonomía, entendida como libertad intelectual y económica para realizar tareas definidas internamente: y su evaluación solo puede ser realizada por pares.
- La formación de profesionales involucra convertir los requisitos de habilidades de ocupaciones muy bien definidas en términos de disciplinas (o combinaciones de las mismas) y currículos. Como ocurre con la función académica de elite, por el momento tampoco es una tarea masiva en todos los frentes. Tampoco es exclusivamente de carreras largas, sino que se complementa con especializaciones, actualizaciones, prácticas, y aprendizaje individual. La calidad se ha de juzgar por la preparación para trabajos, o sea con la máxima relevancia del mercado, aunque para el largo plazo, donde éste puede fallar. El mercado, por su parte, no puede reconocer solo los diplomas, sino que requiere certificación profesional que combine el reconocimiento de los títulos universitarios con las demás modalidades de formación, y con la práctica. La acreditación más requerida es la de los programas individuales, y debe tener un gran ingrediente de opinión de los empleadores. No requiere subsidios, porque en el largo plazo se puede autofinanciar, pero sí demanda un buen sistema de crédito estudiantil. La investigación que anima y complementa esta tarea es de tipo aplicado, y menos integrada directamente con la enseñanza, aunque también es indispensable para ella. Se requiere que parte de los educadores tenga o haya tenido práctica profesional, no solo experiencia académica.
- La formación técnica y tecnológica es una labor relativamente nueva para las instituciones de educación superior. Esta función es la que debe ser definida más precisamente de acuerdo con las características del mercado de trabajo, entre todas las de la educación superior. Se requiere un balance delicado entre una formación básica, que permita acceder luego al nivel profesional o a las especializaciones tecnológicas, y los requisitos ocupacionales del mercado de trabajo: equilibrio que solo es dable en el largo plazo: por lo que probablemente esta función requiera un aporte universitario (directo o indirecto) sustancial durante una larga etapa inicial. Durante esta fase, demudaría sustanciales subsidios de oferta, además del crédito a estudiantes. Ellos

---

<sup>13</sup> La actividad educadora de los niveles básico y medio está entre las más necesitadas de certificación profesional independiente de la titulación universitaria, para que cuente la experiencia y logros, y para que el avance en la carrera no sea a punta de cursos.

estarán dispuestos a pagar y tendrán la capacidad para ello, pero no para financiar toda la infraestructura necesaria.

Las necesidades en esta materia sí son definitivamente de alcance masivo y en el corto plazo, pese a que por ahora son las más desatendidas. El Estado debería ser el jugador decisivo: y ello se debe tanto a los requisitos para mejorar la productividad y la competitividad, como a los de movilidad social con acceso al nivel post secundario. Como en el caso de la formación profesional, se requiere relación estrecha con el mercado, y éste es el que debe definir la calidad. La acreditación ha de ser muy específica y con representación de los empleadores. Hay que desarrollar la certificación técnica y profesional más allá del ámbito de los diplomas de los institutos tecnológicos o universidades. Los currículos y programas han de estructurarse por ciclos, para permitir la movilidad hacia los niveles profesionales, o hacia el mercado, sin que se pierda reconocimiento (certificación y diploma) de la formación parcial recibida por quienes emigren temprano al mercado laboral.

- El concepto relevante de calidad es en el caso de la formación cuasi profesional” sería el del valor agregado en materia de habilidades de pensamiento, expresión, lectura, matemáticas, manejo de información, contextualización, capacidad interdisciplinaria y de aprendizaje sobre problemas, y ante todo “aprender a aprender”. Ello ha de ser logrado también con máxima eficiencia, que en esta caso implica no perder tiempo en profesionalización prematura, evitar carreras largas. El mercado no provee acá señales específicas para guiar el contenido de los programas y los currículos. Este es el campo en el cual la acreditación con enfoque integral e institucional tendría su mejor aplicación, involucrando algún grado de evaluación por pares y autonomía. La información sobre la calidad institucional también juega un papel especial. El costo debe ser limitado y el alcance masivo, y la calidad debe ser tomada muy en serio, porque este sistema es puerta de entrada y complementario a los niveles profesionales y académico de elite, así como para todo el aprendizaje en el trabajo en sectores como el gobierno y los servicios.

Bien puede apreciarse entonces que las políticas de financiación pública, la regulación y el control y la promoción de la calidad, no deberían ser uniformes y se diferenciarían según funciones del sistema de educación superior. Los subsidios públicos a la oferta, por ejemplo, probablemente deberían ser necesarios para la actividad académica y para una etapa inicial y de consolidación de la formación profesional, pero no tendrían sentido respecto en la formación profesional, y solo apoyarían la formación cuasi profesional en función de la ampliación de cobertura con calidad. La regulación de la competencia debería tener un importante componente funcional u objetivo, estructurado según las categorías acá discutidas, y requeriría una reglamentación independiente, para que no prevalezcan solo los aspectos subjetivos o de control de las instituciones particulares. Los mecanismos de evaluación se guiarían bastante por el mercado en los casos de la formación profesional y técnica, prevaleciendo sobre la acreditación puramente académica; pero ésta habría de ser la dominante en el caso de la formación cuasi profesional. La autorregulación habría de jugar mayor papel en los campos académico de elite y profesional que en el de la formación cuasi- profesional.

Muchas instituciones educativas, particularmente universidades, pero no todas éstas, realizan combinaciones de las diversas funciones. Esto puede deberse a que haya fuertes complementariedad y producción conjunta, y algunas economías de escala. También hay bastantes instituciones especializadas por funciones, como ocurre con escuelas meramente profesionales o tecnológicas, que por no involucrar investigación ni perseguir estándares altos de calidad, no tienen uso para esas complementariedad internas, o las logran mediante convenios con universidades. En estas condiciones, las políticas y la configuración de la regulación deben corresponder a la variedad de mezclas de funciones presentes en las instituciones de educación superior.

El diseño de políticas y de la regulación debe entonces evitar varias clases de errores asociados con la ignorancia de la multifuncionalidad del sistema:

- Suponer o imponer un modelo único, como suele serlo el de tipo académico de elite, o el profesional, o una mezcla de los anteriores que excluya los demás: es la falacia quizá más común en el plano programático y normativo, y que ha conducido en Colombia a la persecución generalizada y al deterioro del propio estatus universitario
- Suponer que lo más decisivo son las funciones, sin tomar en cuenta que los organismos son multifuncionales, o especializados, ni la ecología de organismos particular a cada situación. En regulación, esto equivaldría a privilegiar la objetiva o funcional, descuidando la de tipo subjetivo.
- Ignorar la multiplicidad de funciones y concentrarse solo en los organismos reales, atendiendo solo las particularidades de éstos y permitiendo toda suerte de incentivos y controles encontrados, o sea, fomentando el arbitraje y la captura regulatorias.

Aparte de la conveniencia general de contar con y balancear regulación objetiva y subjetiva, lo que enseña esta discusión es que no puede haber fórmulas generales ni permanentes que ignoren la multifuncionalidad del sistema ni la ecología de combinaciones presentes en las instituciones de educación superior.

### *2.3.2 Las instituciones (organismos) educadoras.*

Qué tipo de firmas<sup>14</sup> son las del sector de educación superior? Y qué tipo de proceso productivo es el que adelantan? Las respuestas a estas preguntas son indispensables para caracterizar el mercado, y para estudiar el tipo de regulación de la competencia que se necesita.

*Tecnología y comportamiento.* Un primer enfoque económico ha sido el “neoclásico”, que caracteriza las firmas por su tecnología: la manera como relacionan insumos y productos, o “función de producción”, y por su comportamiento: la función objetivo que ellas optimizan.<sup>14</sup> Ello es lo que determina cómo responden esas firmas en los mercados de sus productos, insumos y factores. No se indaga lo que hay dentro de la “caja negra” de transformación de insumos en productos, ni qué es lo que define la función objetivo.

---

<sup>14</sup> Esto es todo lo que en este enfoque es necesario para caracterizar los mercados de sus productos, y de igual manera se caracterizarían los de sus insumos. Los mercados de factores (capital y trabajo) involucran además preferencias de los trabajadores y las familias (ingreso vrs. ocio, consumo vrs. ahorro).

En este nivel de análisis surgen sin embargo algunas cuestiones importantes, que pueden distinguir las “firmas” educativas y sus mercados:

- ❑ Producción conjunta: logro simultáneo de diversos productos, en este caso: educación de pregrado y de postgrado e investigaciones, y también extensión y otros servicios a la comunidad, ediciones, etc.
- ❑ Economías de escala: cuando hay un solo producto, hay dichas economías cuando el aumento porcentual de los costos de producción es inferior al incremento porcentual del producto. Cuando hay múltiples productos, ocurre algo análogo a lo largo de un rayo” de expansión de una canasta de productos. Un caso especial es de las economías de escala específicas a uno de los productos.
- ❑ Economías de dominio: Si hay complementariedades en el logro de diversos productos, resulta también menos costoso producir alguno de ellos en conjunto con otro u otros, que producirlos por separado.
- ❑ Función objetivo: lo que se persigue en ausencia de maximización de ganancias ha sido objeto de controversia, que solo ha comenzado a ser resuelta teóricamente con la introducción de los conceptos de derechos de propiedad y control, que involucran abrir la caja negra” de la firma. La teoría tradicional suponía en estos casos comportamientos tales como el de que las universidades serían cooperativas poseídas y administradas por los trabajadores, o el de que los administradores tendrían una función de utilidad directa sobre la composición de la producción, que ponderaría la importancia de la enseñanza de pregrado o de posgrado, la investigación, y con las respectivas calidades de los resultados.

Las diversas funciones objetivo dan lugar a distintas composiciones de productos y de uso de insumos, y por lo tanto variadas funciones de demanda de insumos y factores y de funciones de oferta de los productos (aunque se tratase de la misma tecnología básica). La teoría queda entonces completamente dependiente de la especificación de dichas funciones, sobre lo cual no tiene qué decir. Pero aún más, la tecnología tampoco sería independiente de ellas, si lo que especifican es preferencia a priori por determinadas estructuras productivas. Las observaciones de la sección anterior sobre la multifuncionalidad del sistema, conducen a creer entonces que no habría una tecnología única dominante de educación superior. Lo que se discutirá luego sobre la gobernabilidad de las instituciones y su relación con la propiedad y el control, lleva además a pensar que tampoco existe una función objetivo universal. Cualquier relevancia de los resultados sobre las características tecnológicas y las funciones de demanda de insumos y oferta de productos es entonces adecuada a instituciones y mercados estructurados según las funciones en las cuales participan, y depende además de las estructuras de propiedad y control.

A pesar de estas dificultades, no se puede ignorar estos asuntos, porque son decisivos para la caracterización de las firmas y los mercados, y para las políticas. Si hubiera economías de escala, los mercados serán imperfectos y demandarán intervenciones tales como subsidios, y las restricciones presupuestales inducirán divergencias entre precios y costos marginales, generando señales al mercado que divergen de las de escasez. En un

contexto de múltiples productos, algunos de ellos podrán presentar economías de escala y otros no, y habrá combinaciones de productos que aprovechan economías de alcance. En ausencia de maximización de ganancias, los excedentes que arrojan algunas actividades podrán financiar otras, según las preferencias de los administradores (e.g. investigación a costa del pregrado). Algunos fundamentos empíricos de políticas pueden estar equivocados, en cuanto se deriven de estudios de costos que no contemplen estas características tecnológicas y de comportamiento. Por ejemplo, las asignaciones usuales de costos suelen exagerar los del pregrado, con lo cual la tasa social de retorno del mismo podría estar subvaluada. De igual manera, se tiende a subestimar el crecimiento de la productividad en pregrado, y a dejar de advertir los subsidios al postgrado.

Hay en realidad muy pocos estudios empíricos sobre la tecnología de la educación superior que la contemplen como multiproducto, sin lo cual se incurre en serias falacias. Los existentes se refieren a contextos muy particulares, por lo que las generalizaciones pueden ser problemáticas. Pese a ello, sí merecen citarse para indicar la relevancia de estos asuntos para políticas y para señalar la necesidad de que se indaguen para lograr mejores fundamentos de las mismas.<sup>15</sup>

- Un primer resultado significativo es el de que las propiedades tecnológicas sí suelen diferir entre tipos de instituciones, como cuando se controla por variables como si son públicas o privadas, lo cual ratifica la advertencia sobre la relevancia de las mismas e inexistencia de una tecnología universitaria general.
- En segundo lugar, no puede descartarse que haya significativas economías de escala, aunque solo persistan hasta un cierto tamaño, que se encuentra entre 3 mil y 7 mil estudiantes.<sup>16</sup> Sin embargo, la evidencia sobre economías de escala específicas a productos es menos uniforme y consistente.<sup>17</sup>
- Tercero, si parece haber campo para las economías de alcance, las resultantes de complementariedades entre productos, por lo menos a partir de tamaños medianos: la docencia y la investigación parecen complementarse.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Se reseñan resultados de los trabajos de Cohn, Rhine y Santos ("Institutions of Higher education as Multiproduct Firms: Economies of Scale and Scope" (1989)), W. King ("Input and Output Substitution in Higher Education" (1997)), E. James ("Product mix and cost disaggregation: a reinterpretation of the economics of higher education") (1987)).

<sup>16</sup> Se trata de las medidas a través de un rayo que pasa por los valores medios de los productos. En la experiencia americana (Cohn et al. 1989, sobre datos de 1900 instituciones en 1982) dichas economías ya se han agotado al nivel de dichos valores medios en las instituciones públicas (4500 estudiantes en pregrado y 360 en postgrado, US\$ 3 millones/año en investigación), pero persisten hasta valores del 600% de los promedios en las instituciones privadas (1600 estudiantes en pregrado, 330 en postgrado y US\$2.5 millones/año en investigación). Radner y Miller (1975, citado por Cave et al) encuentran economías de escala en instituciones de pregrado del Reino Unido hasta 3000 o 4000 estudiantes.

<sup>17</sup> En la misma experiencia americana citada antes, no hay economías de escala en el pregrado privado y solo hasta tamaños pequeños en el público. No hay tales economías en el postgrado privado, pero sí se encuentran en todos los niveles del postgrado público. Y no hay economías de escala en la investigación privada, pero sí por tramos intermitentes en las instituciones públicas.

<sup>18</sup> En el mencionado caso americano, las economías de alcance se presentan a partir de tamaños mayores al 150% de los promedios de las universidades públicas, y de los de las privadas.

Por supuesto, no es claro qué tan generalizables puedan ser estos resultados. Probablemente aplican más a universidades que a otros tipos de instituciones de educación superior, y quizá siempre serán relevantes las diferencias entre instituciones públicas y privadas, pero en diversos modos. Un campo al cual quizá no serían generalizables sería la descripción de las instituciones que se han expandido notablemente a expensas de la calidad. Las estimaciones suponen siempre minimización de costos. Con lo cual no se aprecian deseconomías que podrían estar correlacionadas con las de interés para estos cálculos, como las que podrían tener lugar si lo que hacen las instituciones es conseguir tantos ingresos como posibles, y luego ajustan los gastos al nivel permisible por esos ingresos, como podría ocurrir con ciertas universidades públicas.

En cuanto los resultados antedichos sean aplicables, sugerirían importantes conclusiones de política, con lo cual se muestra la relevancia de las indagaciones en estos asuntos: Instituciones complejas de educación superior, que atienden tanto pregrado como postgrado y realizan investigaciones, parecen ser menos costosas que las más especializadas. Las muy pequeñas (bajo 3000 estudiantes) son bastante más costosas que las de tamaño medio, pero aumentar solo el tamaño del pregrado no sería eficiente en términos de costos. Desde el punto de vista de costos, el crecimiento se justifica pero si tiene lugar en más de un frente.<sup>19</sup> Políticas y mecanismos como los regulatorios, que estén explícitamente dirigidos a mejorar la eficiencia de las instituciones y del sistema (promoviendo competencia), y asignar recursos públicos con esa misma meta, buscarían entonces aprovechar las sustanciales economías de escala y de alcance, y provocarían concentración en las instituciones de mediano a mayor tamaño.

Este primer enfoque económico a la "firma" de educación superior está siendo complementado ahora con indagaciones que incorporan otras características fundamentales: las consecuencias de no repartir los excedentes que se puedan generar, el problema de gobernabilidad de las universidades, el hecho de que su tecnología emplea insumos que son a la vez sus propios productos y que en ello reside la clave de la obtención y la diferenciación por calidad, y de la jerarquización de las instituciones y estratificación de los mercados.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Adicionalmente, en el caso americano, las instituciones públicas, y todavía más la privadas (por ser más pequeñas), se beneficiarían de sustanciales economías de alcance a medida que aumenta el tamaño.

<sup>20</sup> En lo que sigue se recurre bastante al trabajo de G. Winston, "The economic structure of higher education: subsidies, customer inputs, and hierarchy" (Mimeo, Williams College, 1996) para lo que tiene que ver con la restricción no distributiva, la tecnología que emplea productos como insumos y la jerarquía de calidad. Este artículo es a su vez una reseña que recoge trabajos seminales de H. Hansmann (1981 y 1990), sobre las firmas sin ánimo de lucro, y de M. Rothschild y L. White (1995) sobre los mercados con tecnología que emplea productos como insumos. En lo que atañe la gobernabilidad universitaria interna se siguen los trabajos de E. James ("The non profit enterprise in market economies" (con S. Rose-Ackermann) (1986), "The university department as non profit labor cooperative" (1981)), R. McCormick y R. Meiners "University governance: a property rights perspective" (1988), y de S. Masten "Commitment and political governance: why universities, like legislatures, are not organized as markets" (1998).

*La restricción no distributiva.* Las firmas “sin ánimo de lucro”, como lo son las instituciones de educación superior, sí generan excedentes, pero no pueden distribuirlos a unos accionistas o propietarios que por ello ejercieran control: tienen una restricción no distributiva”. Dicha restricción puede ser sin embargo evadida mediante precios de transferencia que inflen las remuneraciones a quienes proveen los insumos, como puede ocurrir con altos salarios para directivos, premios para las investigaciones o los docentes. A ello se prestan especialmente las firmas multiproducto, que pueden emplear las ganancias de unas actividades para subsidiar las de las actividades preferidas por los administradores, como cuando se subsidia la investigación con la docencia. La restricción “no distributiva” impide que haya un mercado competitivo para el control de estas firmas.

En estas condiciones, los administradores tienen una estructura de incentivos mucho menos nítida que los de las firmas con ganancias. Los incentivos de los administradores pueden corresponder con los de los donantes: bien sean fundadores y sus sucesores, nuevos donantes, o el interés público representado por el gobierno que subsidia. Son por lo tanto, incentivos principalmente “ideológicos”: en la educación superior adquieren la forma de búsqueda de la excelencia académica y de la equidad, pero igualmente pueden asumir otras formas menos santas.<sup>21</sup> Una consecuencia importante de los incentivos “ideológicos” es la de que no se basan en medidas absolutas (como las ganancias) sino en medidas relativas, como la excelencia académica, que lo que enfatiza es el estatus dentro de una jerarquía. Sin embargo, como los costos totales no pueden exceder los ingresos, estas instituciones sí están restringidas presupuestalmente, y la competencia induce la eficiencia, aunque ésta pueda divergir de la que se lograría con otras valoraciones sociales.

Las firmas sin ganancias tienen ingresos comerciales, por venta de sus productos, e ingresos no comerciales: las transferencias y donaciones hechas por el estado y los patrocinadores que apoyan sus objetivos ideológicos. La relevancia de esta composición de los ingresos es la de que estas instituciones pueden subsidiar a todos sus clientes en forma sostenida, y hay una brecha permanente entre costo y precio. Ello ocurre tanto en las instituciones públicas como privadas.

Las firmas sin ánimo de lucro prosperan ante todo en los mercados donde hay fuertes asimetrías de información. Lo que sostiene la confianza de los clientes en que sí recibirán lo que pagaron son precisamente los incentivos “ideológicos” de los administradores y la “restricción de no distribución” de ganancias: estos mercados están basados esencialmente en la confianza. Hay en ellos por lo mismo amplias oportunidades para prácticas engañosas, particularmente en condiciones en las cuales los objetivos ideológicos no son ampliamente compartidos por la sociedad, y si las intervenciones del gobierno no son disuasivas por ser débil o no respetado.

---

<sup>21</sup> Las exenciones de impuestos a la renta de las firmas sin ánimo de lucro generan un incentivo para que se conviertan en refugios tributarios, pero con la limitación de no poder disponer de los activos. En tal caso, las ganancias pueden sustraerse mediante precios de transferencia a favor de suministradores de insumos, administradores, etc.



*Gobernabilidad interna en las instituciones de educación superior.* Estas instituciones producen resultados de muy difícil monitoreo. En las universidades suele haber mucho insumo improductivo (E. ideas nunca publicadas o puestas en uso) o disfrazado (el pensamiento no es observable), y por lo tanto solo se pueden registrar los resultados, pero esto requiere especialistas que deben ser los propios docentes. En presencia de la restricción de no distribución de ganancias, los profesores se convierten en partícipes naturales en la repartición de los excedentes: éste es el incentivo para que evalúen a sus colegas, ya que dichos juicios son subproducto no costoso de su propia labor de investigación y docencia. Así se resuelve además el conflicto que pudiera presentarse con un administrador de oficio que solo recurriera a evaluadores externos: ya que si los de la propia universidad lo hacen mal, ello resultará en malos colegas, reflejándose luego en su propia producción e ingreso. Por lo tanto, cuando la producción solo es medible por resultados, y ésto sea abstracto y demande mucho tiempo, se requiere evaluación por expertos<sup>22</sup>. La mejor forma de lograrlo es por parte de los propios productores directos de la firma, y como subproducto de su trabajo, teniendo derecho a reclamar parte del excedente, y corriendo también los riesgos de lograrlo y no como un derecho fijo, o sea como “propietarios”, y en función de ello probablemente también acabarán ejerciendo control.

La conjunción de la solución profesoral al problema del monitoreo y de la restricción no distributiva conduce entonces a la posibilidad de que las instituciones de educación superior puedan ser en efecto acabar siendo “cooperativas” administradas por sus trabajadores. De hecho las hay, y entre las más prestigiosas y excelentes universidades (Oxbridge). Pero ya es bien conocido en general que ese tipo de firmas tiene, por otra parte, serias dificultades para lograr un producto de calidad, para orientar la producción, y para ser competitivas.

En los colectivos laborales, o firmas administradas por los trabajadores, éstos no tienen suficientes incentivos para participar activamente en las decisiones porque asumen solo una parte pequeña de los costos de las mismas. Estas empresas colectivas también tienden a despreciar los proyectos cuyos beneficios se logran en el largo plazo, y aceptar aquellos cuyos costos se incurrirán en ese plazo. La inalienabilidad de las ganancias opaca los incentivos para el esfuerzo administrativo, y hay poco chance que alguien pueda asumir el control y disponer que los activos se dediquen a un mejor uso. Quienes se especializan en la administración serán probablemente los que tengan menores ventajas comparativas para la docencia y la investigación, y así resurgen problemas de diferenciación de intereses entre administradores y docentes.

Por supuesto, estos colectivos no son lo más frecuente, pero sí sirven para ilustrar el conflicto que los gobiernos universitarios tienen siempre que resolver entre el monitoreo eficiente de su producción, logrado delegándolo a los docentes y haciéndolos conductores, y los incentivos ineficientes para decisiones colectivas y para adoptar horizontes largos de decisión e incentivos débiles para administrar en presencia de la restricción de no distribución de las ganancias, que acompañan a dicha participación profesoral.

---

<sup>22</sup> Así ocurre también en las firmas de abogados, contadores, corredores de seguros.

Manteniendo la discusión todavía dentro del ámbito de la participación de los docentes e investigadores en el gobierno universitario para resolver el problema de monitoreo del producto, se aprecia además mucha similitud con los retos que aboca una nación para su gobierno. Al igual que en este caso, también se pueden gobernar las universidades autocráticamente (los países autocráticamente con un dictador, o con administración impuesta externamente en las universidades), o mediante un esquema democrático unificado (parlamentario, o con un gobierno por senado profesoral), o democrático pero dividido (presidencial, o con división de poderes entre un ejecutivo (rector), legislativo (cámara profesoral), y hasta con instancias cuasijudiciales). Mediante estos esquemas se enfrentan problemas simultáneos de decisiones "colectivas", que consisten en unos incentivos muy débiles para la participación y carencia de mecanismos para agregar preferencias, y problemas para incentivar la cooperación, por haber toda suerte de posibilidades de renegar de los compromisos y para imponer y hacer cumplir contratos.

En muchos campos de acción humana se presentan oportunidades de cooperación y transacción, de las cuales pueden salir ganando las partes: pero hay grandes diferencias en los mecanismos empleados para aprovechar esas oportunidades, como puede advertirse fácilmente comparando los mercados y la arena política. Los beneficios de los intercambios se dificultan dentro de las universidades como en la política. Estos dos campos se parecen en general por las dificultades para impedir que las partes renieguen de los compromisos y para hacer creíbles los compromisos. En las universidades, como en la política, prevalece una gran heterogeneidad de agentes e intereses, y hay por lo tanto gran potencial de ganancias por cooperación, pero los intercambios involucran demasiadas acciones no simultáneas y flujos de beneficios no contemporáneos que dificultan los compromisos. Actividades como los nombramientos, titularidades, ascensos, comités, y la consecución de fondos tienen irreversibilidades y beneficios que son específicos a cada institución. Por otra parte, las restricciones institucionales para distribuir los excedentes y sobre las estructuras de remuneración inhiben la capacidad de administradores y docentes para resolver problemas de no simultaneidad mediante compensaciones directas en dinero. Hacer cumplir compromisos recurriendo a contratos formales no es fácil ni provee suficientes protecciones frente a la complejidad y sutileza de las responsabilidades académicas y a la necesidad de adaptaciones. Los mecanismos de reputación también encuentran dificultades en el medio universitario, porque los horizontes temporales de profesores y administradores son muy disímiles. Y las transacciones académicas son muy susceptibles a los problemas de incentivos adecuados para participación en las decisiones colectivas, que son los mismos que impiden el cumplimiento para mantener la reputación en las transacciones políticas.

La escogencia entre formas alternativas de gobierno político o de gobierno universitario involucran conflictos que impiden que haya una estructura que sea la mejor bajo todas las circunstancias. Los sistemas autocráticos podrán ser más expeditos y flexibles, pero no tienen la capacidad de lograr credibilidad y compromiso que sí tienen los sistemas democráticos, particularmente cuando puede haber chequeos y balances entre poderes, a través de vetos múltiples. La democracia parlamentaria, en la cual una mayoría controla ejecutivo y legislativo, ofrece mejor protección a las mayorías (corrientes) que la

autocracia, y presenta mayor flexibilidad que la de los sistemas democráticos divididos, pero al costo de mayor inestabilidad.

Un estudio reciente (Masten, 1998) sobre una muestra de 967 instituciones de educación superior en los Estados Unidos, ha investigado los factores que inciden en la escogencia de estructuras alternativas de gobierno universitario: administrativo (con consulta a los profesores, discusión con ellos, o sin ninguna de las anteriores), determinado por los profesores, o con acción conjunta entre administradores y profesores. Las instituciones más heterogéneas (las universidades orientadas a la investigación) prefieren más frecuentemente codeterminación por parte de administradores y profesores, mientras las escuelas más pequeñas y especializadas se gobiernan solo con administradores. Las instituciones que más dependen más de patronazgo externo, como las públicas u las confesionales, también se gobiernan más frecuentemente por los administradores. La presencia de un papel formal de los profesores en las decisiones se correlaciona positivamente con prominencia en investigación, selectividad de los estudiantes, y con los salarios de los maestros.<sup>23</sup> Estos resultados confirman que en materia de gobierno universitario, como en gobierno nacional, la solución a los problemas de cooperación, credibilidad y decisiones colectivas, no conducen unívocamente a un solo tipo de participación de los docentes e investigadores.

Una consecuencia importante es la de que tampoco hay por qué esperar que haya un solo tipo de objetivos de las instituciones de educación superior. Lo único que las unificaría en cumplimiento de objetivos de eficiencia y calidad, y por lo tanto en beneficio social, es que haya competencia entre ellas. Pero como también se ha visto, no basta la que genera la libre competencia.

*Gobierno universitario, competencia y derechos de propiedad.* Por supuesto, el gobierno de las instituciones de educación superior no solo obedece a la delegación en una administración especializada de la función de administrar unos docentes e investigadores, con mayor o menor participación de éstos. La constitución de estos organismos obedece en gran medida a mandatos públicos o comunitarios, de asociaciones libres o confesionales, y de individuos altruistas. No se descartan mandatos que obedezcan al mantenimiento de intereses materiales privados: y de hecho, el estatus moral y los incentivos tributarios para de las firmas sin ánimo de lucro, también los atraen a la actividad universitaria, pese a la restricción no distributiva. En todos los casos intervienen administradores profesionales que no provienen del cuerpo profesoral. Los estatutos y la práctica establecen derechos de propiedad que rigen en efecto y en formas particulares las universidades y demás instituciones educativas, en manera que desde el punto de vista de políticas públicas, y especialmente la regulación de la competencia, el que acá interesa, tienen características que se traducen en diversas preferencias sobre productos educativos y su calidad, restricciones presupuestales, e información pública

---

<sup>23</sup> Estos resultados se parecen a los que muestran la prevalencia de los gobiernos democráticos con división de poderes en los países más grandes y heterogéneos (como los Estados Unidos), mientras la democracia parlamentaria es la que prevalece en países de menor tamaño y más homogéneos. Los países con ideologías externas (como el comunismo o el fundamentalismo religioso) suelen ser también gobernados autocráticamente.

Sean cuales sean los mandatos constitutivos y los derechos de propiedad, la competencia entre las instituciones sí permite apreciar e intervenir para interés público el comportamiento de las instituciones de educación superior. No es la única forma, y entre las restantes se destaca necesariamente la propiedad pública. La competencia induce la eficiencia y la calidad, siempre que se moderen los efectos de las asimetrías de información. Pero es seguro que, a pesar de ser necesarios, éstos no sean todos los objetivos deseables de una política pública, como bien se aprecia en el virtual consenso en que la educación superior también cumpla funciones de movilidad social (o de distribución), y de generación de conocimiento, visto como bien público. Lo que resulta difícil es ver cómo podría cumplir estos dos últimos objetivos, sin control “social” sobre la satisfacción de requisitos de eficiencia y calidad. Pese a que éstos no son valores absolutos, sino relativos a otras preferencias, la forma de socializar su cumplimiento es la competencia (regulada), sin perjuicio de que otros medios, como la propiedad pública y la promoción de la generación del conocimiento, cumplan papeles complementarios que no sean manejables solo mediante dicha regulación de la competencia.

Esta perspectiva, que establece la necesidad de la competencia y de regularla, no puede ser indiferente a los efectos de los derechos implícitos de propiedad, tanto porque inciden en la competencia, como porque afectan los demás objetivos e instrumentos de política. Basta ver que la autonomía de las universidades públicas, que es funcional desde la perspectiva de conocimiento y también para que se sujeten a requisitos de calidad eficiencia a través de la competencia con otras, bien puede por otra parte limitar la capacidad de que cumpla un papel especial respecto a los demás objetivos de política pública, que sería lo que las justifica. Ello depende precisamente de las formas precisas como se establezcan en este caso los derechos de propiedad. En ausencia de políticas sobre este asunto, es probable que en el mejor de los casos prevalezca el colectivo de docentes e investigadores, pero es bastante probable y usual que intervengan otros intereses privados. No bastan entonces los requisitos nominales de representación de estamentos en los consejos directivos: ellos deberían ser complementados con mandatos explícitos y responsabilidades en los cuales prime el interés público o comunitario, que con ellos se asocie el aporte de los recursos públicos, y que haya mecanismos explícitos de responsabilidad ante los mandatarios y los usuarios.<sup>24</sup>

En igual forma, no es suficiente el estatus sin ánimo de lucro para las instituciones privadas, ni el imponerles requisitos nominales de participación de estamentos (docentes, estudiantes, padres de familia, fundadores, etc) para lograr unos derechos de propiedad que impidan abusos. Por supuesto, los subsidios, beneficios tributarios y demás incentivos públicos han de estar ligados a calidad, eficiencia y transparencia y por ello

---

<sup>24</sup> En algunas de las universidades públicas establecidas mediante cesiones de tierras (land grants) en los Estados Unidos, los estados han impuesto requisitos de orientación hacia determinados tipos de educación e investigación, y las participaciones en los Consejos Directivos obedecen al cumplimiento de esos mandatos, sea que se haga a través de docentes, representantes de los gobiernos, o miembros de las comunidades. En los términos empleados en otras secciones de este trabajo, los estatutos asignan derechos de propiedad que inciden en la función objetivo de la institución y en la estructura y los instrumentos que ésta puede emplear.

son también complemento necesario de la competencia, pero quizá también debe haber requisitos estatutarios para que la propiedad privada cumpla funciones y tenga responsabilidades públicas. Por ejemplo, la figura de los revisores o auditores fiscales externos y responsables ante los accionistas se emplea en las sociedades anónimas comerciales para estos propósitos, y quizá algo similar pudiera establecerse para las instituciones privadas de educación. Los miembros de los consejos directivos deberían responder personalmente por perjuicios a las entidades causados por sus decisiones, también al igual que en las sociedades privadas.

*Los clientes son a la vez insumo y producto de las instituciones de educación superior.* La tecnología de la educación superior se caracteriza porque emplea como insumos sus propios productos, y de ello depende la calidad de su producción. La presencia de otros clientes contribuye al resultado experimentado por cada cliente, al igual que ocurre en otros campos, como en los deportes-espectáculo (donde cada espectador se disfruta del juego y de la multitud), y como en los servicios de litigación (donde el resultado depende de la calidad del caso). La calidad del aprendizaje de los estudiantes depende del de sus compañeros. Aún más, no hay sustitutos abundantes para estos insumos que son a la vez productos de la educación superior.

Esta característica implica que:

- Los precios cobrados a los clientes, las matrículas de los estudiantes, han de corresponder al resultado neto, producto menos insumo, para que se internalicen los efectos externos de unos estudiantes sobre otros. Los precios no equivalen entonces a los costos marginales brutos de producción, sino que han de ser iguales a la diferencia entre el costo marginal del producto y la contribución marginal del insumo al producto
- Como diferentes clientes aportan distintas cantidades de insumo (independientemente de su demanda por el producto), las instituciones tienen fuertes incentivos para ejercer influencia o controlar a quienes venden.

Se verá a continuación que esta característica, junto con la disponibilidad de medios para subsidiar a los estudiantes, viene a ser el mecanismo mediante el cual la competencia convierte la calidad en objetivo mismo del mercado competitivo. La calidad puede depender de otros factores, particularmente de la demanda por ella misma por parte de los estudiantes, o de las preferencias que por ella tengan los administradores o los profesores, en caso que ellos sean gestores o monitores del producto. Estos dos determinantes son probablemente importantes, pero resultan ser exógenos al mercado, y su influencia se ve limitada severamente por las asimetrías de información.

*La jerarquía de instituciones según calidad.* Dependiendo de las donaciones o transferencias recibidas, las instituciones podrán vender, en su papel comercial, a menor precio o mayor calidad, que lo que cobrarían sin dichos apoyos. Por lo tanto, estos mercados tienen un comportamiento bien diferente de los de tipo ordinario, puesto que

pese a que en ellos actúe también la competencia, los costos podrán exceder los precios netos.<sup>25</sup> Esto conduce a su vez a una gran diferenciación de instituciones según calidad.

Calidad diversa se produce a costos distintos, y se vende a precios variados – brutos (matrícula) o netos (matrícula menos ayuda)- a estudiantes con características diferentes como insumos, y con preferencias disímiles. Y todo esto en un contexto con muy fuertes asimetrías de información. Ello permite a las instituciones, según sus ingresos por donaciones o transferencias, controlar a quiénes venden: generándose un exceso de demanda y seleccionado de la cola los estudiantes con las características más deseables. La selectividad requiere a la vez generar demanda y restringir la oferta: lo primero se logra reduciendo la relación de precio pagado a costo y estableciendo reputación de calidad, y lo segundo racionando y elevando el subsidio por estudiante. Como la calidad de los estudiantes actuales atrae los mejores aspirantes, la calidad presente retroalimenta la futura. Entre mayores donaciones o transferencias públicas, habrá mayor control de la calidad de los estudiantes.<sup>26</sup>

La institución que produce múltiples productos tiene el potencial de subsidios cruzados, mediante el cual puede subsidiar unas actividades a costa de otras, y por lo tanto, para apalancar espirales de calidad en las actividades preferidas.

Lo que se acaba de precisar es la manera como un mercado competitivo y con asimetrías de información puede endogeneizar la calidad, que se da en contextos en los cuales hay suficientes transferencias y donaciones iniciales que permiten subsidiar a los estudiantes, hechos que inciden en diferencias iniciales de calidad y que a su vez retroalimenta endógenamente mayor calidad. Ello no requiere suponer que los directivos o los estudiantes tengan preferencias expresas decisivas ni medios directos de apreciar la calidad y que ello fuera lo que guiara la búsqueda de la misma. Por supuesto, las donaciones y transferencias pueden deberse a preferencias iniciales por calidad por parte de los patrocinadores o el estado, y de hecho así ha sido como ha tenido lugar muchas veces, pero ello no explica cómo se sostiene y amplifica la búsqueda de calidad en el mercado.

El argumento anterior implica además que si no hay las donaciones y transferencias para subsidiar estudiantes, el mecanismo no tiene un buen punto de partida y puede tener efectos muy débiles, caso en el cual el desarrollo de la calidad dependerá de otros

---

<sup>25</sup> En los Estados Unidos, la matrícula neta media por estudiante de pregrado (1991) es US \$3100/ año mientras el costo llega US\$10.600. El estudiante recibe el subsidio como una ayuda individual, cuyo promedio es de US\$1490/año, y un subsidio general cuyo promedio es de \$6100/año. Estos promedios encubren variaciones notables entre universidades: en las más ricas la matrícula neta media es US\$4.600 y el costo asciende a US\$25.500/año, mientras en las más pobres el costo es \$6.500 y la matrícula neta de US\$5000, siendo entonces los subsidios de \$20800 vrs \$1460 por estudiante año (Whinston (1996, página 10).

<sup>26</sup> Las estrategias para mejorar la calidad a través de los estudiantes afectan además las proporciones de factores empleados, para hacer rendir mejor la calidad estudiantil escasa, y por ello es que se invierte en residencias estudiantiles que facilitan la interacción entre ellos, se reduce el tamaño de los cursos, se concentran en estudiantes en un rango estrecho de edades, los currículos son académicos, etc. Cuando la calidad de los estudiantes es menor, se emplean tecnología con menor interacción estudiantil: mayores clases, mayor rango de edades, residentes lejanos, currículos vocacionales.

determinantes exógenos al mercado, que no serían despreciables como forma de incidir en favor de dicho objetivo: información que induzca directamente a preferir y reconocer calidad, mecanismos de gobierno, derechos de propiedad y evaluación que induzcan directamente la búsqueda de calidad.

La importancia de este argumento consiste en mostrar que el desarrollo de la calidad puede convertirse en objetivo propio, endógeno, y automático de un sistema competitivo de educación superior, y que ello requiere medios para poder subsidiar estudiantes, ya que el costo de ello no puede ser cargado como matrículas.<sup>27</sup> La tecnología pertinente para ello es la que convierte la formación de capital humano (producto) en insumo de la propia producción, a través de la calidad de los estudiantes. Ello implica además que tenderá a presentarse una gran diferenciación y a tener lugar una jerarquía de instituciones según calidad, en la cual cuenta la diferencia inicial de dotaciones, pero que luego se amplifica mucho más allá, y que ello conlleva también diferenciación de las tecnologías empleadas. Como ya se ha insistido, la calidad también puede ser perseguida interviniendo directamente en ella, y esa sería una forma de reducir las disparidades entre instituciones que tiende a generar el mecanismo endógeno citado, si ello fuera un objetivo de política.

### *2.3.3. Los mercados de educación superior y su regulación*

La sola multiplicidad de funciones del sistema de educación superior implica gran heterogeneidad dentro de éste, habida cuenta además de que las instituciones (organismos productores) pueden realizar varias de ellas. Las economías de escala y de alcance con múltiples productos conducen a que pueda haber condiciones favorables para instituciones multifuncionales. Puede haber también ventajas de especialización en ciertos casos y funciones, y sin que las instituciones que las aprovechen tengan que integrarse con las que sacan más bien ventaja de complementariedades y tamaño internos, ya que puede haber movilidad entre unas y otras, o pueden llevarse a cabo esquemas parciales de cooperación. Dicha multiplicidad de funciones se asocia además con variaciones en la forma de organización, fundadas en esquemas diversos de propiedad y por lo tanto de orientación, gobierno y estructura.

Toda esta heterogeneidad abre entonces un gran espacio potencial para cooperación, sea directa o a través de la competencia, y para adecuación a las necesidades y condiciones particulares de los estudiantes. Pero también hay fuertes asimetrías de información y deficiencias contractuales básicas, que abren muchas posibilidades de discriminación y explotación, incidiendo especialmente sobre la competencia. Formas particularmente dañinas son las que restringen la movilidad, que no son solo contractuales y de titulación, sino que se encarnan en los propios currículos. Así mismo, son perjudiciales las prácticas que trascienden a los mercados laborales, permitidas por el monopolio de la educación superior sobre la certificación profesional. Los mercados son particularmente vulnerables a estas restricciones de la competencia generadas por aprovechamiento individual

---

<sup>27</sup> El argumento se ha simplificado enfatizando el componente estudiantil, para no complicarlo. Pero se puede ver que es fácilmente extensible otros componentes de la actividad universitaria: la investigación es también producto e insumo, y hay complementariedades entre la enseñanza y la investigación.

oportunista de las asimetrías de información. Pero son igualmente vulnerables a una intervención regulatoria deficiente o capturada.

La heterogeneidad y las consecuentes oportunidades de ganancias por intercambio y cooperación son entonces argumento a favor de enfocar la regulación como la de la competencia, puesto que ésta no debería liberarse completamente y se requieren insumos públicos, particularmente de información y supervisión. Pero la respuesta esperada a la regulación, demanda consideraciones aún más específicas que las de las de promover la competencia sujeta a mejoras de información.

La combinación de la tecnología que emplea productos como insumos con el requisito de ingresos no comerciales, es el mecanismo endógeno que desarrolla la calidad, y que conduce a una jerarquía de instituciones acorde con ésta, o con la reputación correspondiente. Qué efecto tiene sobre la competencia y sobre el mercado? Cualquier diferenciación inicial por dotación de recursos donados o transferidos, se amplifica como consecuencia de del efecto de dichos recursos sobre la calidad de la educación, la calidad de los estudiantes, la demanda, la selectividad y todavía mayor calidad de los estudiantes.

El resultado es una jerarquía de instituciones que en el tope coloca las mejor dotadas. que pueden subsidiar estudiantes y atraer los más capaces, y más abajo va teniendo menores excesos de demanda hasta que en la parte inferior están las que apenas pueden vender su producto. La tecnología educativa difiere igualmente dentro de la jerarquía. En el tope hay exceso de demanda, y en la parte inferior el mercado se equilibra. mientras en la parte media hay una substitución de calidad por cantidad.

Como ya se vio, la calidad efectiva puede ser resultado de otros factores exógenos, y de igual manera, la jerarquía real puede ser afectada por otros factores entre los cuales se cuentan los regionales (los estudiantes no viajan demasiado), ideológicos (religiosos o agnósticos, disciplinarios) y políticos (injerencia estatal, comunitaria o partidaria), y hasta otros aspectos de la tecnología universitaria combinada con la forma de gobierno (posibilidades de subsidios cruzados internos arbitrados por las formas de ejercicio de los derechos de propiedad). Lo interesante es que en la medida que prevalezca el mecanismo endógeno, por desarrollo de la competencia, se combinará con las diferencias de dotaciones asociadas con los demás factores, y el resultado tenderá a ser definitivamente jerárquico, y correlacionado con la calidad.

La estructura jerárquica del mercado implica que la competencia tenderá a presentarse dentro de segmentos de instituciones parecidas, y que difiere según la ubicación de esos segmentos dentro de la jerarquía. En la parte inferior de la jerarquía, la competencia adopta formas muy convencionales: por volumen y precios, buscando aprovechar al máximo la capacidad, ofreciendo calidad modesta, y moviéndose dentro de un ámbito regional limitado. No hay subsidios a los estudiantes, y hay incentivo para el motivo ganancias y las formas ocultas para aprovecharlo. Suele haber discriminación por precios, o mediante diferenciación artificial de productos que equivale a ella, y por ello se presentan prácticas comerciales agresivas y formas exageradas de subsidios cruzados. Se



llega a remunerar irregularmente los administradores y los proveedores de insumos, como formas disfrazadas de extraer ganancias. .

En la parte superior de la jerarquía la calidad es decisiva y se refuerza con los recursos donados o transferidos. la competencia es nacional (e internacional). Las presiones competitivas tradicionales no actúan en este segmento. Hay subsidios sustanciales a los estudiantes, pero no tienen que ver con las necesidades financieras de éstos, sino con su calidad.

Las instituciones ubicadas en el estrato medio compiten también arduamente entre ellas y en ello enfrentan disyuntivas fuertes entre calidad y cantidad. Requieren también donaciones o transferencias, pero no las logran en cantidad suficiente para hacer suficientemente fuerte el mecanismo de retroalimentación de calidad estudiantil a calidad de producto. Para atraer a los que irían al mercado tope, tienen que encontrar formas de cobrar basadas en méritos demostrados durante las carreras, y diferencian currículos recurriendo a menudo a orientaciones vocacionales. En esta clase tienden a ubicarse muchas escuelas de artes liberales, instituciones de formación cuasi profesional, y universidades profesionalizantes.

Este esquema de calidad basada en competencia y dependiente de las dotaciones basada en calidad puede ser problemático:

- ❑ Existe el riesgo potencial de que absorba demasiados recursos (el caso del ganador que se lleva todo).
- ❑ También es posible que la diferenciación por calidad en el tope no sea socialmente útil.<sup>28</sup> La calidad no es concepto absoluto y puede tener orientación inconveniente.
- ❑ Pueden generarse promesas y expectativas exageradas en torno a educación de calidad que no se satisfacen luego en los mercados de trabajo, y frustraciones en materia de movilidad social.
- ❑ Depende de la dotación inicial y de los recursos externos provistos, y por lo tanto sus resultados distributivos pueden ser muy afectados por ellos, tendiendo a amplificar sus efectos.
- ❑ La última consecuencia importante del mecanismo competitivo de calidad es la de que refuerza las tendencias a que el desarrollo del sistema tenga grandes irreversibilidades, y depende entonces del sendero recorrido.<sup>29</sup>

La teoría tiene la virtud de ilustrar también los casos en los cuales no se desarrolla la calidad, y lo que ocurre cuando hay un techo bajo de dotaciones o transferencias. En este último caso se predice que las universidades de mayor nivel se enfrentarán continuamente al dilema cantidad vs calidad, y que habrá fuertes tendencias a la profesionalización y cuasi- profesionalización, así como la importancia que asume la

---

<sup>28</sup> A. Sen ha llamado la atención sobre el caso de la India, donde se han dedicado grandes recursos públicos en beneficios de esta educación de calidad, a expensas de otros niveles de educación, y donde buena parte de los mejor educados emigran o se produce una saturación en las universidades.

<sup>29</sup> Estas tendencias se deben también de la existencia de economías de escala ( pero estas no son ilimitadas). las influencias regionales y políticas sobre las estructuras de gobierno de las universidades.

financiación externa como medio para superar estas limitaciones y dilemas. También se aprecia que habrá una fuerte competencia de parte de las instituciones que abandonan toda pretensión de calidad, encubren reales ganancias mediante precios de transferencia y generosas compensaciones para los administradores y dueños disfrazados, y adoptan tácticas predatorias. En todos los casos la competencia sí tiende a jerarquizar el sistema, e implica además competencia política por las donaciones y transferencias.

Un mercado jeraquizado puede ser muy sensible a la regulación

- Una regulación intrusiva y capturada puede acabar reforzando las limitaciones a la movilidad que surgen de la estructura segmentada del mercado.
- Los estándares y la publicidad de la información sobre calidad son afectados de una u otra manera por la regulación, y por lo tanto, ésta puede incidir en la orientación de la competencia.
- Otro factor importante es la manera como se estructuren los cobros admisibles a los estudiantes, para que haya o no transparencia sobre los subsidios, y por las posibilidades de discriminación por precios.
- En cuanto la regulación incida en los mecanismos de asignación de recursos públicos o para las universidades públicas, aunque sea indirectamente a través de la información pública, también afectará la base de diferencias en dotaciones sobre la cual se erigen las variaciones en calidad.
- Los efectos pueden ser diferenciados según estratos de la jerarquía, siendo probablemente más restrictivos en el de menor calidad.

### **3. Los hechos estilizados de la educación superior colombiana que plantean una reforma institucional del sector**

El mercado de la educación superior colombiana, puede caracterizarse de la siguiente manera, para la solución de los problemas detectados:

#### *3.1 Cobertura*

La tasa bruta de escolaridad superior llega al 18.5 % (1996), tras haberse duplicado en los años 70 (ascenso de 4.6% a 10.2%), y desacelerado en los ochenta (12% en el 90). La expansión más reciente responde a la del sistema escolar básico y algunas de las reformas del mismo (como la promoción automática). Sin embargo, los cupos ofrecidos siguen siendo inferiores a la demanda inercial creada por dicha expansión, y por supuesto lo serían aún más frente a las mayores expansiones esperadas y requeridas en los niveles básicos, y por el aumento en el ingreso.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> López (1996) calcula, por ejemplo, que si se congelaran los cupos del primer grado de educación y se mantuvieran las tasas de supervivencia, la tendencia de expansión de la oferta ya mostraría una insuficiencia del 60% para admitir a todos los egresados de la educación media. Pero si se aumentan en 20% las tasas de supervivencia del bachillerato, la insuficiencia llegaría a ser hasta de 170% en el año 2000.

### 3.2 Demanda

El mercado tiene un exceso global de demanda, que se caracteriza además por provenir cada vez más de los estratos de menos ingresos, frecuentemente sin capacidad de pago por parte de las familias: el porcentaje de los de los tres estratos “bajos” ha subido de un 50% a 60% entre el 84 y el 96, y las proyecciones inerciales de demanda indicarían que los requisitos de cupos provenientes de esos estratos populares estarían excediendo en 72% la tendencia de esa oferta hacia el año 2000.

Por su parte, la demanda del mercado de trabajo también se califica cada vez más, requiriendo la educación técnica y superior. El mercado agregado de los profesionales y técnicos presenta indicios de escasez de oferta más que de falta de demanda, con tasas de desempleo (decrecientes) del 4 al 8%, mientras la tasa global “estructural” del mercado se acerca al 11%, y la tasa total en la coyuntura recesiva actual está alcanzando el 16%. La calificación de la demanda ha contribuido además a un aumento relativo de los ingresos de los ocupados con educación superior frente a los de los demás grupos, y al aumento de la rentabilidad privada de dicha educación, particularmente en los años 90.<sup>31</sup>

### 3.3 Oferta

La expansión de la oferta proviene cada vez más de las instituciones privadas: El 77% del aumento de matrícula en pregrado entre 1984 y 1996, y el 71% en postgrado, con lo cual la participación privada en estos niveles se encuentra (1996) en 68% y 70% respectivamente. Colombia es uno de los países en desarrollo con mayor participación privada en la educación superior.

Mientras el gasto público en educación superior, concentrado en las instituciones oficiales pasó de 0.57% del PIB en 1990 a 0.76% en 1995, ellas incrementaron su matrícula durante ese período solo en 15 mil estudiantes. 10 % del aumento total de cobertura. Así puede verse que el gasto público por estudiante en dichas entidades creció en un 50% real durante esos 5 años, período en el cual también surgieron 15 de ellas. El 67% de los subsidios se concentra en el 40% más pudiente de la población. Este récord agregado es abismal: muy poca contribución al aumento de cobertura, inequidad, ineficiencia, y probable deterioro de calidad en parte del sistema oficial.<sup>32</sup>

En el pregrado, predominan las carreras largas de tipo universitario, que tienen un 79% del estudiantado, por sobre las cortas de tipo técnico o tecnológico. Y aún en éstas, casi un 40% se encuentra en carreras comerciales, y hasta 50% si se incluye el manejo de computadoras para oficinas. Son muy bajos los índices de participación en las carreras cortas de áreas como las de la salud, y las ciencias naturales y las matemáticas.

---

<sup>31</sup> Entre 1990 y 1994 los ingresos laborales de los que tienen educación superior completa han aumentado entre 18% y 25% más que los de los demás; y mientras la tasa de retorno a la educación en general ha descendido entre 1984 y 1994 cerca a 1 % anual real (a 5%), la de la educación superior ha subido de 15.8% a 17.2%.

<sup>32</sup> Además: dependencia del 80% respecto a transferencias presupuestales, y solo un 20% que proviene de matrículas, consultorías e investigaciones y otras fuentes propias, en el caso de las universidades de carácter nacional.

La formación puramente técnica viene en desuso en el nivel superior, siendo reemplazada por la tecnológica. Pero parte importante de ésta se imparte dentro de programas e instituciones no especializados. Las universidades tienen (1996) el 26% de los matriculados en programas tecnológicos, y las instituciones universitarias otro 18%, con lo cual los institutos tecnológicos solo quedan con el 56% restante. La participación de las instituciones y las universidades en la formación tecnológica ha crecido ligeramente, ya que en 198 era del 50%.

Las tasa de deserción, y por lo tanto la ineficiencia, son muy altas en todo el sistema y no muestran tendencias de mejora. La relación egresados/matriculados años atrás (según la duración típica de las carreras<sup>33</sup> ha sido en promedio de los últimos del orden de 45% en los programas técnicos y tecnológicos, y 50% en los profesionales, observándose además ligera mayor eficiencia en cada caso de parte de las universidades, y también de parte de las instituciones universitarias y los tecnológicos, cuando ofrecen los mismos programas que los tecnológicos o los institutos técnicos, respectivamente.

### *3.4 Estructura y comportamiento de mercado<sup>34</sup>*

En 1996 había 252 instituciones de educación superior, con 884 cualitativamente diferentes programas de postgrado y 773 de pregrado. o si se diferencian los realizados por las diversas instituciones, 2619 programas de pregrado y 1192 de postgrado.<sup>35</sup> En el período 1984-1996 se crearon 55 nuevas instituciones y hubo un crecimiento neto de 33, y aparecieron 454 nuevos programas de pregrado y 601 de postgrado, o si se diferencian los de las entidades, 1132 nuevos en pregrado y 864 en postgrado. Hay entonces enorme dispersión institucional, y aún mayor diversificación de programas. Ambos procesos crecen a grandes ritmos

La diversificación de programas se aceleró especialmente a partir de la reforma del año 92, ya que desde entonces tuvo lugar el 61% del mencionado aumento de los diferentes programas de pregrado y el 67% de los de postgrado. En principio, la diversificación de programas podría deberse al avance científico y tecnológico y demandas específicas de los sectores productivo y académico, pero en las magnitudes alcanzadas, más bien parece diferenciación artificial de productos en busca de nichos, agitando los estándares profesionales y universitarios, y lavando títulos en el nivel de postgrado. También han contado las demandas de calificación del sector público, donde los ascensos en la carrera requieren estos estudios, aunque muchas veces no se realizan en las áreas de los trabajos.

Se aprecia así mismo un acelerado proceso de transformación institucional entre los tipos establecidos. Durante el período 84 a 96 se crearon 26 nuevas instituciones tecnológicas.

---

<sup>33</sup> 1 año en programas técnicos, 2 en los tecnológicos, y 5 en los programas profesionales.

<sup>34</sup> Este tema es profundizado en otro trabajo realizado dentro de esta misma investigación, y que será publicado en Coyuntura Social. Noviembre de 1998. Ver C. Soto y U. Ayala (1998)

<sup>35</sup> Estas cuentas no incluyen los cursos de extensión abiertos a la comunidad u ofrecidos a grupos como los de empresas. Estas actividades también han crecido y se han diversificado, bajo impulso de la búsqueda de ingresos adicionales por parte de las entidades, y una gran demanda.

y 9 se convirtieron en instituciones universitarias, llegando hoy a 53, que representan el 21% del total de instituciones. Durante ese mismo período se crearon 9 instituciones universitarias, 18 se convirtieron en universidades, para llegar al total 59, otro 23% del total de instituciones. Y hubo 4 nuevas universidades, un ingreso de 18 instituciones a la categoría universitaria, para que el total del máximo nivel llegue 91, 36% del total institucional. En cambio, no ha habido nuevas instituciones técnicas, y 10 se convirtieron en tecnológicos, con lo cual este tipo, 50, representa ahora 20% del total. El proceso de transformaciones en tecnológicos e instituciones universitarias se desarrolló en buena medida hasta el año 92, y el de transformaciones en universidades a partir de ese momento. Pero hay un represamiento de transformaciones, ya que hay cerca a 100 solicitudes pendientes.

Se ha gestado así un proceso tendencial hacia la conversión en universidades, sin reconocimiento de la especialización institucional, lo cual ha sido agudizado por la ley 30. Las observaciones anteriores sobre predominio de las carreras largas y diversificación de programas, añaden la sospecha que la tendencia “universitaria” no significa mejoramiento de calidad y amplitud de la formación, sino rebaja de los estándares de ese nivel, que se encubre con diferencias insustanciales programáticas (y de títulos). La expansión del nivel postgrado podría conllevar alguna recuperación de los efectos nocivos de las tendencias del postgrado, pero la excesiva diversificación de los programas de especialización, y el que obedezca a requisitos de progreso insustancial en las carreras administrativas del sector público, también llevan a pensar que se trata más de meras estrategias de diferenciación de productos y búsqueda de rentas.

La combinación de la dispersión institucional con la tendencia uniforme hacia la universidad rebajada, la proliferación de programas por diferenciación de producto, y la concentración en carreras de larga duración, revelan otra característica perjudicial del sistema educativo superior y su regulación: los estudiantes de pregrado tienen poca movilidad entre instituciones, no obtienen reconocimiento parcial por sus estudios, los programas están engranados a profesiones y orientaciones académicas propias de las universidades pero bajo títulos idiosincrásicos. No ha podido despegar la formación por ciclos, indispensable para una adecuada formación tecnológica. Todo esto implica que los estudiantes son atrapados dentro de unas instituciones a las cuales llegan bajo muy deficientes condiciones de información. Quienes no completan sus carreras, cerca al 55% de los que ingresan, pierden el tiempo y el dinero, los que se gradúan son muchas veces rotulados con denominaciones a menudo irreconocible por el mercado e internacionalmente, o estigmatizados por la mala fama de las instituciones mediocres.

La carencia de un sistema independiente de certificación profesional, a la vez que facilita esta conducta de las instituciones sin calidad por otorgarle las facultades de reconocimiento profesional, perjudica a:

- Los estudiantes y los trabajadores por negarles el reconocimiento de la experiencia.
- Los demandantes de trabajo y usuarios individuales de los servicios profesionales por permitir los engaños y baja calidad a que conduce el que no haya certificación de la experiencia, ni de los éxitos y fracasos de los profesionales.

La competencia a que conduce este régimen no está basada en la adecuación de la formación a las condiciones y preferencias individuales, o sea que sacrifica bienestar, ni a las necesidades de especialización del mercado de trabajo, o sea que también es ineficiente. Es una forma de competencia monopolística, que también se sabe que puede restringir el volumen del producto y generar rentas a los productores.

Las instituciones de educación superior presentan algunas diferencias significativas de comportamiento por tamaño. Las ocho mayores concentran el 24% de los estudiantes (1996), y hay unas 150 instituciones pequeñas que participan con el 23%.<sup>36</sup> Durante el período 84 a 96 las pequeñas contribuyeron 35% al aumento de matrícula, las medianas 45%, y las grandes 21%; así que el peso de la labor de aumento de cobertura ha sido asumido en relativa mayor proporción por la pequeñas y su aumento de tamaño hacia medianas, y por el grupo de las grandes que no son oficiales y también han venido creciendo aceleradamente.

El tamaño medio (matrícula en pregrado) de las pequeñas se ha duplicado de 450 a 940 estudiantes por institución, las medianas han pasado de 3890 a 6270, y las grandes de 11700 a 18600, aunque en algunas de éstas se observa tendencia a separación de establecimientos. En postgrado, la matrícula promedio ha ascendido de 2 a 40 en las pequeñas, 47 a 429 en las medianas, y de 546 a 1875 en las grandes.

Por último, no se observan cambios sensibles en la concentración de la población estudiantil de pregrado por instituciones, y ha sido bastante desigual: el 55% de las instituciones tiene apenas un 10% del estudiantado, y el 70% de éste se concentra en el 30% de entidades de mayor tamaño.

Si la evolución se diera hacia universidades (vale decir que con calidad), habría todavía bastantes oportunidades para aprovechar economías de escala, ya que más de la mitad de las instituciones todavía tendría tamaño inferior al de la escala mínima óptima, que debe andar por los 4000 estudiantes.<sup>37</sup> Actualmente la inversión en estas entidades es deficiente, y ante el exceso de demanda, la rentabilidad se procura diferenciando productos, con mala calidad, y persiguiendo las rentas generadas por la regulación.

### *3.5 Financiación*

La financiación de la educación superior se rige por subsidios de oferta para las instituciones públicas, y ante la precariedad del crédito para estudiantes, con matrículas pagadas de contado para las privadas. Las instituciones públicas han aumentado algo sus ingresos por matrículas, particularmente en los postgrados, y por investigaciones y consultorías, pero estas rentas propias no pasan del 15% promedio de los ingresos corrientes. Algunas instituciones privadas también obtienen ingresos por investigaciones.

---

<sup>36</sup> El tamaño se refiere al conjunto de establecimientos de una misma entidad. Las grandes superaban en 1996 los 12000 estudiantes, y las pequeñas tenían menos de 3100.

<sup>37</sup> La evolución en buena parte debería ser hacia instituciones que no son universidades, aunque articuladas con éstas. Dependiendo de la forma de esta integración, sus tamaños óptimos diferirían de los de las universidades, probablemente menores a los de éstas, aunque superiores a los actuales.

consultorías, y extensión, que apalancan a las matrículas. pero no en más de un 20% en la minoría que sí lo hace. puesto que el resto no lo requiere porque no se diferencia por investigación ni por calidad, ni las buscan.

La dotación e infraestructura se financian en buena medida también con las matrículas y transferencias, ante las restricciones en la inversión pública, las dificultades para conseguir donaciones en algunas privadas, e incluso ante la lógica de mínima inversión en las de baja calidad. En estas últimas, parte de la inversión con aportes frescos de capital se orienta más bien a aprovechar oportunidades de evasión de impuestos, o para generar rentas que se extraen de las instituciones por parte de los fundadores vía remuneraciones y contratos de suministros. El resultado es una falta generalizada de capacidad física y dotación para la educación superior, y bajo mantenimiento de la que hay. que contribuye negativamente en todos los casos a la calidad. La educación científica y tecnológica (no comercial), que requiere mayores inversiones es la más descuidada. Por otra parte, los incentivos tributarios para las donaciones no benefician la calidad en muchas ocasiones, y se convierten principalmente en boquetes de evasión.

Algo similar está ocurriendo con la inversión en la formación de docentes, caso agravado porque se espera una jubilación masiva de los actuales durante los próximos años. El esfuerzo realizado hasta el momento se ha concentrado en el crédito, que no es suficiente selectivo ni incentivo para formar docentes, y en el programa de COLCIENCIAS que es de propósito más amplio y se ha suspendido. Esta inversión difícilmente puede ser asumida por las instituciones individuales, y requeriría esfuerzo colectivo.

La financiación predominantemente presupuestal de las instituciones oficiales no ha estado atada a exigencias de resultados de cobertura, calidad, ni responsabilidad ante el gobierno, las comunidades, los estudiantes y las familias. En semejantes condiciones, la ley 30 les aseguró participación creciente e ingresos crecientes, les quitó la inspección y vigilancia efectivas, y reforzó una "autonomía", que así solo podía ser irresponsable. Afortunadamente, la respuesta a estos incentivos indeseables no ha sido uniforme, puesto que algunas se han aislado de estos incentivos y han procurado al menos mantener calidad, pero se han visto en desventaja por la creciente repartición de recursos hacia las de menor calidad.

Los costos laborales en las instituciones oficiales se han disparado, tanto por cuenta de los pasivos pensionales y prestacionales, como por cuenta del régimen de remuneraciones. Este último es particularmente perverso, porque se ha establecido un estatuto centralizado (decreto 1444 del 92) que resta capacidad de manejo y responsabilidad a las instituciones, y politiza las negociaciones. Además, ha creado un sistema de premios basados principalmente en la antigüedad, que se ha pervertido porque en cuanto trata de primas por productividad, todo esfuerzo puntual tiene efectos permanentes (incluso para pensiones), y se puede manejar sin criterios suficientes de calidad. Parte del manejo es local, y se ha utilizado para otorgar premios a cambio de soporte en las elecciones de directivos. El aumento de los costos laborales también ha incidido en la calidad del pregrado, porque para financiarlos se recurre a trasladar

esfuerzos y el mejor personal docente a generar los recursos propios en las especializaciones de posgrado y las consultorías.

Buena parte del incremento en asignaciones presupuestales a educación superior oficial se está dirigiendo al pago de prestaciones laborales, y especialmente de pensiones. La ley 100 preservó en el sistema de prima media los privilegios (como pensionamiento temprano y posibilidad de alcanzar tasas de reemplazo mediante manipulación de los salarios de afiliados activos) del régimen antiguo por otros veinte años, y le asignó a la nación una participación en el pago de estas obligaciones proporcional a lo que venía aportando. Con ello se ha restado incentivo a los docentes y empleados de las instituciones oficiales para afiliarse al sistema de ahorro individual (que no afecta al fisco), y a las universidades para dejar de generar pasivos a cargo del fisco y para hacer esfuerzos propios de financiación. Encima de todo esto, la negociación de dicha ley y de su implementación ha creado el pretexto para unificar las peticiones de aumento global de los recursos para la educación superior, sin que ello devenga en compromisos ni controles para el pago efectivo de esas obligaciones en futuro, y se añade a la centralización inconveniente de las negociaciones salariales. Sólo ha faltado que se reglamente el Sistema Universitario Estatal instituido por la ley 30 para completar la cerca proteccionista.

La financiación mediante matrículas de pago inmediato, que predomina para el sector privado, refuerza la estratificación social y limita las oportunidades porque la educación de calidad solo es accesible a los más pudientes. El extraordinario exceso de demanda, y la incapacidad del sector público subsidiado para atenderlo, ha creado entonces la oportunidad para un gran segmento de educación superior que reduce sus costos y precios a expensas de toda pretensión de calidad, y que facilita la combinación del estudio y el trabajo, reduciendo la intensidad y requisitos presenciales y trasladándose en lo posible a los horarios nocturnos.<sup>38</sup>

### *3.6 Autonomía y Gobierno en las Instituciones de Educación Superior*

La libertad de enseñanza se han expresado legalmente en el principio de *Autonomía*, que se ha elevado al rango constitucional como derecho, y como obligación para el Estado de protegerla. No parecen expresarse legalmente y mucho menos en la práctica con igual fortaleza los principios y obligaciones relativos a la libertad de escogencia de los estudiantes ni las responsabilidades correspondientes de parte de las instituciones de educación superior. Los usuarios de los servicios públicos y financieros tienen ahora más protección legal y más protección efectiva estatal que los de la educación superior.<sup>39</sup> Lo que más ha podido conducir a esta situación ha sido la pérdida de la capacidad de supervisión, pero a ello han contribuido también las deficiencias regulatorias que se

<sup>38</sup> El incremento de participación de las jornadas nocturnas se dio principalmente durante la primera etapa de expansión de la educación privada, en los años 70 y comienzos de los 80.

<sup>39</sup> No debe dejar de mencionarse que en cuanto a protección de derechos fundamentales ha habido un notable avance a partir de la Constitución de 1991, y como parte del mismo, ha habido controles jurisdiccionales a las arbitrariedades a que ha podido dar lugar la pérdida de la capacidad de supervisión sectorial. El sistema judicial, por su parte, ha defendido la autonomía académica y solo le ha puesto límites para que los procedimientos que autodefinen las entidades sean explicitados y respetados por ellas mismas.



discutirán en la sección siguiente. Lo que interesa por el momento es el efecto sobre el comportamiento de las instituciones de educación superior.

Dicho comportamiento depende además de la reglas del juego y las prácticas internas de gobierno de las instituciones, las que han sido liberadas al máximo por la Autonomía. Los efectos de la nueva concepción y práctica de ésta, han sido el de liberar a las entidades públicas de toda restricción e intento de coordinación centrales, y el de permitir mayor afluencia de intereses privados centrados en las ganancias, aunque tengan que disfrazarse y haya restricciones a la disposición de activos.

En el país ha habido una larga tradición universitaria con énfasis en calidad, aunque fuera atravesado por influencias ideológicas de todo tipo, y haya habido evolución modernizante que haya impuesto nuevas tendencias técnicas como las de especialización, funcionalidad para el desarrollo, que también hayan incidido en la orientación y la apreciación de la calidad. Ello ha permitido que en buena parte de la educación superior se hayan mantenido las dichas exigencias y comportamientos, pese al relajamiento de los requisitos nominales, la falta de transparencia, y los incentivos contrarios a los cuales ha conducido la autonomía sin responsabilidad ni vigilancia. Pero ello ha desnivelado fatalmente el campo de la competencia y ha conducido a mayor estratificación del sistema, así como a las prácticas que restringen la movilidad dentro del mismo: carreras largas, modelo universitario rebajado, monopolio académico sobre la certificación profesional, diferenciación artificial de productos a través de títulos, denominaciones de programas y de instituciones. Algunas de estas prácticas no son solo ejercidas por las instituciones despreocupadas por la calidad sino también por las demás, como defensa ante la pérdida global de transparencia y las ventajas competitivas para las primeras (como la de convertirse en refugio tributario).

Dentro de las instituciones, es posible que se haya debilitado la función de monitoreo por parte de los docentes e investigadores, tanto porque en muchos lugares no hay demanda por ella, como por los efectos adversos del régimen regulatorio sobre la competencia. Ello no implica en todos los casos pérdida de poder de estos estamentos, sino que el que tengan no se basa en esa función, sino en las alianzas que hagan con los administradores o los fundadores y con los intereses políticos en las universidades públicas, y en el ejercicio oportunista del poder de monitoreo, o de escapar al mismo, que les queda. Los requisitos nominalistas de participación en los consejos directivos y académicos, impuestos exógenamente a la luz del nuevo estado de derecho con sanas intenciones de mayores exigencias para la participación, no resuelven sino agudizan estos problemas regulatorios, y generan todavía más confusos derechos de propiedad.

### *3.7 Marco institucional.*

Los principales organismos de intervención pública en el sector bajo el régimen de ley 30 son:

- El Ministro, en cabeza del cual están las decisiones de política, las reglamentarias, y las de inspección y vigilancia (por delegación del Presidente, e incluyendo las autorizaciones y sanciones), para lo cual no cuenta con aparato propio en el Ministerio, sino con asesorías de otros organismos citados a continuación
- El Consejo de Educación Superior (CESU): organismo asesor para reglamentación general, políticas, y decisiones específicas sobre autorizaciones y sanciones; que a su vez cuenta con apoyo técnico del ICFES, y tiene una composición representativa de los intereses y agentes del sector
- El CESU cuenta además con la asesoría de una Comisión de Maestrías y Doctorados, que evalúa con pares académicos los programas correspondientes, y de una Comisión de Acreditación, que bajo directrices del CESU y apoyo de pares realiza la tarea que corresponde a su nombre, y hace las recomendaciones al Ministro, quien da el reconocimiento final.
- El ICFES se encarga por su cuenta de labores de fomento e información, pero es además asesor e investigador del Ministro para inspección y vigilancia, y realiza los exámenes de calificación para ingreso a través de su Servicio de Pruebas
- ICFES, Banco público de crédito estudiantil y administrador centralizado y exclusivo de becas del sector público
- FODESEP organismo para financiación de infraestructura y dotación, de carácter mutual, y con apalancamiento de recursos públicos
- COLCIENCIAS no hace parte directa del sistema de educación superior, pero es decisivo por ser financiador de investigaciones y desarrollo tecnológico con base en proyectos, que también ha incursionado en las becas para formar investigadores universitarios, y en apoyo a grupos y centros de investigación y de desarrollo tecnológico en los cuales participan las universidades.

Lo más característico de este esquema es la concentración de decisiones y responsabilidades decisorias, de planeación y regulatorias en el Ministro de Educación, con toda suerte de asesorías” por parte de organismos compuestos representativamente por agentes e intereses sectoriales (o extra sectoriales), o con juntas directivas de igual carácter. Solo la Comisión de Acreditación y el Comité de maestrías y doctorados son compuestos por expertos académicos.

Adicionalmente suele haber concurrencia de facultades reglamentarias y de supervisión. El CESU, aunque asesor, lo es simultáneamente en propuestas de política, reglamentación general regulatoria y para la supervisión, y para las autorizaciones y sanciones particulares. En ese nivel, está expuesto a captura regulatoria y conflictos de interés, riesgo acentuado por su composición representativa. El ICFES asesora en la supervisión y es a la vez encargado del fomento y la asistencia técnica y la información, con lo cual entran en conflicto sus labores de apoyo y de inspección y vigilancia. Y por supuesto, todos estos riesgos y conflictos, adicionados por las responsabilidades directas, se transmiten al Ministro, quien actúa sin asistencia inmediata propia.

Entre las tareas básicas, la más sacrificada ha sido posiblemente la supervisión:

- Se ha restringido nominalmente a la inspección y la vigilancia, sin otros poderes legales como los de intervención directa, u ordenar o promover fusiones
- Las sanciones son extremas, desde sólo amonestaciones o multas se salta a la liquidación definitiva, sin normas preventivas específicas ni intervenciones temporales, lo cual hace que en la práctica sean demasiado suaves, y que no haya manera de proteger a los programas e instituciones, ni por supuesto a los estudiantes, contra los administradores y propietarios
- La investigación corre a cargo del ICFES, lo cual entra en conflicto con su papel de fomento y asistencia técnica
- Las normas generales las recomienda el CESU, que también interviene en las autorizaciones y sanciones particulares. por lo cual se expone a presiones para modificar las reglas por parte de los afectados
- El Ministerio no tiene capacidad efectiva para asumir las funciones de inspección y vigilancia, y se ve también sujeto a las mismas presiones y conflictos de interés que sus cuerpos asesores.

Entre las nuevas tareas asignadas por la ley 30, ha fallado lo que concierne a la medición de la calidad:

- La acreditación ha sido extremadamente lenta para lo que requeriría el sistema, y débil por su carácter voluntario (excepto para educación), sin que haya indicadores paralelos, parciales y ágiles, de calidad, por haberse concentrado todo el esfuerzo en la calidad integral.
- El sistema de información se ha limitado a registrar información institucional aportada por las instituciones, sin incursionar en proporcionar al mercado ni a las autoridades los indicadores que permitan alguna evaluación, ni hacer comparaciones

Como consecuencia de estas debilidades se presentan serios problemas operativos:

- ❑ El CESU se ha concentrado en autorizaciones, transformaciones y sanciones específicas, con criterios de balance de los intereses representados
- ❑ La difusión de responsabilidades formales permite arbitrariedades procesales, y entraba las innovaciones. sin que haya transparencia ni responsabilidades reales.<sup>40</sup>
- ❑ El sector público está buscando crear su compartimento aparte en el SUE
- ❑ No se ha podido sancionar efectivamente a las instituciones grandes por no haber capacidad para atender a los estudiantes ante medidas drásticas

---

<sup>40</sup> Ello tiene efectos restrictivos, como lo ilustra el que a las Universidades del Valle y los Andes no han les dado permiso para establecer programas explícitos de formación general, por el explicable temor a que ello degenere cuando sea ofrecido por entidades de baja calidad. Así mismo, a los Andes se le impidió el acceso a la formación de postgrado en Educación, en parte por celos gremiales y en parte por manipulaciones políticas; y a esa misma Universidad no se le reconocen los doctorados conjuntos y simultáneos con excelentes universidades extranjeras (en física e ingeniería), pese a que se le ha reconocido que su posición prominente en estas áreas la capacita para ofrecer doctorados locales, de nuevo por presiones gremiales de los competidores. Casos como éstos pueden ser muy numerosos, pero de ello no queda registro público suficiente que le permita conocerlos: se citan acá como ejemplos conocidos directamente por el autor, y no como evidencia de alguna discriminación especial contra estas instituciones, pese a que el régimen regulatorio vigente la posibilita.

- El ICFES se ha debilitado enormemente por no tener un papel suficientemente definido y por los conflictos entre sus funciones
- El Ministerio ha descuidado la educación superior.
- El alcance del ICFES y FODESP es mínimo frente a las necesidades, por las restricciones fiscales, y por la falta de participación masiva del sector financiero y de los aportes mutuales de las instituciones, factores muy comprensibles ante la ausencia de control, evaluación, e información, que permitieran juzgar la calidad de los créditos.

El sector de la educación superior es hoy día el único de los servicios públicos provistos en su mayoría por un mercado competitivo, y que requieren regulación por tener imperfecciones fundamentales (irremediables por libre competencia), que mantiene una estructura de intervención y regulación sin supervisión efectiva, confusión de funciones entre reglamentación y supervisión, regulación y planeación y fomento, y concentración de poderes en el Ministerio. Este es un sistema fundamentalmente sujeto por la captura regulatoria.

Por supuesto, no hay la más mínima oportunidad para planeación ni para regulación técnicas que tengan diferenciaciones según funciones del sistema.. sino que al contrario, tienden a confundirse bajo un modelo nominal de tipo universitario, que en la práctica conduce a acabar con la transparencia y a maximizar las oportunidades para arbitrajes regulatorios basados en las diferencias reales y en la capacidad de captura regulatoria.

Los esquemas regulatorios de los otros sectores que emplean variantes de modelo general propuesto en este trabajo, padecen aún de severos defectos internos cuando se les examina a la luz de criterios de separación de funciones, autonomía, y otros con los cuales se ha criticado acá la regulación educativa, en parte porque han sido debilitados por las negociaciones políticas y la injerencia del propio gobierno en su implementación. En supervisión financiera, la Superbancaria mantiene aún mucho poder reglamentario general, no tiene suficiente autonomía respecto al Ministerio de Hacienda, y todo esto contribuye a que haya tributación vía regulación. En la seguridad social en salud se carece de un cuerpo reglamentario especializado y con alguna autonomía, ya que la Comisión es solo de concertación y asesoría, y tiene carácter representativo. En la regulación energética, la comisión interviene en demasiados casos particulares, puesto que la supervisión se hace sobre los servicios domiciliarios, y no sobre los productores y distribuidores mayoristas. En todos los casos, hay excesiva e inestable reglamentación, lo cual convierte la supervisión en formalista, sin capacidad suficiente de previsión y monitoreo, y siempre con debilidad en materia de inspección y vigilancia.

Pero hay poca duda de que en todos los casos si hay supervisión, se han configurado reglas para estructurar y mantener mercados en reemplazo de las estructuras jerárquicas y burocráticas prevalecientes, los Ministerios han podido desarrollar alguna planeación y asistencia técnica y cuentan con capacidad propia, y los Ministros no han quedado expuestos a los conflictos de intereses y las presiones que aún se observan en la Educación.

## **5. Conclusiones para política institucional y regulatoria en Colombia**

Los principales retos enfrentados por una reforma institucional y regulatoria para la educación superior en Colombia sería entonces los siguientes:

1. Ampliación de cobertura, con atención a la capacidad limitada inmediata de ingresos de la mayoría de los aspirantes y sus familias, y con mucho énfasis en la formación técnica y cuasiprofesional
2. Logro de un patrón de especialización de las instituciones que reconozca requisitos multifuncionales del sistema de educación superior, superando la actual tendencia centripeta hacia cierta “universidad” de baja calidad.
3. Implementación efectiva de la formación por ciclos en las áreas técnicas (incluyendo las profesionales) y cuasiprofesionales
4. Logro de un sistema de títulos académicos, denominaciones de programas y de instituciones que refleje contenidos, elimine redundancias, facilite equivalencias y movilidad tanto entre instituciones y nacional, como en el nivel internacional.
5. Constitución de un sistema separado de certificación profesional, que aunque emplee los títulos y demás atributos universitarios (como la calidad), también reconozca otros tipos de formación y la experiencia.
6. Desarrollo de sistemas de evaluación de la calidad, parcial (como los exámenes de logro al final de los ciclos) y total (como la acreditación), que sean ágiles, empleables y empleados por los usuarios y las instituciones, descentralizados y con participación de los evaluadores relevantes según función (empleadores, pares), y que son indispensables para cualquier esquema de créditos y de subsidios, sean de demanda o de oferta.
7. El sistema de información es decisivo y no solo ha de ser pasivo, reflejando lo que informan las instituciones, sino que ha de permitir a los usuarios (estudiantes, reguladores, financiadores, acreditadores, opinión pública) comparar el desempeño de las instituciones y los programas, mediante la elaboración y difusión de los indicadores pertinentes.
8. Los subsidios son indispensables para la calidad, sean directos, como las transferencias a las instituciones, las becas y subsidios a los créditos, o bien sean indirectos, facilitando las donaciones privadas. Lo que no se puede es otorgarlos sin controles de calidad y pertinencia, ni permitir que se desvíen como lucro individual. El nivel de los actuales es quizá insuficiente (habida cuenta de necesidades de cobertura, investigación, e infraestructura), pero peor es su distribución (regresivos y desligados de los resultados y de la calidad, exclusivos para el sector público, y sin atención a la infraestructura).
9. La regulación pública debe concentrarse en la de la competencia, separándose de la planeación, el fomento y la dirección de la universidad pública. Estas últimas requieren su propio responsable, que ha de ser el Ministerio.
10. La reglamentación y la supervisión deben a su vez estar separadas institucionalmente, deben ser autónomas, y deben ser tanto objetivas (por funciones), como subjetivas (por instituciones)
11. Se debe evolucionar hacia un sistema más basado en la autorregulación, hasta ahora inexistente como función pública, una vez corregidos los yerros del régimen vigente y

desarrollada la capacidad autorreguladora y para delegarle a ella y vigilarla. Los organismos correspondientes pueden asumir funciones y responsabilidades tempranas en asuntos como la calificación y acreditación, exámenes y certificación profesional. criterios para títulos y denominaciones.

12. Se requiere un sistema público ( ahora inexistente) de prevención de las fallas de los programas e instituciones, y de salvamento en los casos en los cuales tengan lugar. pero en función de proteger los estudiantes y el sistema, y no los propietarios o administradores.
13. La participación en los consejos directivos y la dirección universitaria ha de llevarse a cabo con mayores responsabilidades individuales ante el sistema, los usuarios y las comunidades, y hasta el fisco, y ha de estar más relacionada con sistema más preciso y transparente de derechos de propiedad. que en requisitos nominales de participación.

# LA REGULACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA

## 3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: REFORMA REGULATORIA E INSTITUCIONAL

### *1. Introducción*

Este trabajo concluye con una propuesta de reforma regulatoria y sugerencias de otras reformas institucionales y financieras complementarias que la facilitarían y potenciarían. El avance de la investigación sólo permite avanzar ahora una propuesta inicial que sirva de base para discusiones y debates que luego condujeran a una propuesta formal completa.<sup>1</sup>

El ambiente y la coyuntura en la cual se plantea esta reforma regulatoria inciden en la forma escogida para presentarla y en el contenido de la misma y de sus extensiones. En este momento, buena parte de la motivación para el ajuste proviene de la necesidad de ajuste fiscal, y la racionalización del aporte público a la educación superior parecería ser uno de los componentes más promisorios. Presenta sin embargo el riesgo de realizarse sólo con criterios de ajuste global, o de reasignar el gasto preferencialmente hacia los niveles básico y medio de la educación, sin atención suficiente a las necesidades y particularidades de la financiación y del sector de educación superior. Frente a esto, se planteará acá que la reforma regulatoria es indispensable para una buena racionalización y ajuste del gasto público en educación superior, y que sin ello se pueden producir perjuicios mayores. Se argumenta que no se han hecho las cuentas requeridas y específicas para la educación superior, como para saber qué tan adecuado es el gasto actual, o qué se necesitaría. Dicha reforma, complementada con otras reformas presupuestales y de asignación del gasto, y de algunas innovaciones en los sistemas de crédito, sí podrían mejorar la eficiencia y la equidad del gasto público, y mejorar su contribución al desarrollo. Por estas razones es que las propuestas complementarias se extienden a temas financieros y fiscales.

En segundo lugar, se adopta la forma de propuestas de modificaciones a la legislación vigente, principal pero no exclusivamente la ley 30. Ello implica reconocer tanto la validez y pertinencia de buena parte de la legislación vigente, como la necesidad de ajustes mayores en la misma. Se confrontan así los argumentos de quienes argumentan que lo que hay es que aplicar bien la ley, y que el énfasis adicional debería estar en mejoras administrativas, controles a la corrupción, fomento e innovación, y en completar y agilizar la implementación, así como asignar todavía más recursos públicos al sector. Sin perjuicio de la relevancia inmediata de algunas de dichas medidas, se argumenta en este trabajo que las reformas institucionales, y especialmente las regulatorias, se requieren para que

---

<sup>1</sup> Las propuestas de reformas institucionales complementarias a la regulatoria, recogen los aportes de otros investigadores, conocidas y debatidas particularmente a través del trabajo de la red IES auspiciada por COLCIENCIAS. Algunas de ellas provienen a su vez de los trabajos de las Misiones sobre la Educación Superior como la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior (1997), y la Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública (1995), así como también hay recomendaciones pertinentes de la Comisión para la Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997).

mejoras de este tipo también puedan surtir su indiscutible efecto positivo. El régimen actual de incentivos y los defectos de gobernabilidad son definitivamente perversos e incompatibles con el logro de las metas propuestas para la educación superior. Por lo demás, tampoco se ve la necesidad de un replanteamiento radical de las orientaciones globales y metas del “consenso” alcanzado mediante las últimas Misiones Técnicas y de Concertación sobre la Educación Superior, como su sanción política por el Congreso en los elementos fundamentales consignados en la ley 30. No tendría sentido ahora una exploración fundamentalista y lenta de otro modelo alternativo, mientras se experimentan las urgencias de impedir los desmanes y distorsiones prevalecientes, y ante la necesidad del ajuste fiscal.

Tercero, en materia de organización y alcance de la regulación, se propone un modelo de la familia de los que el país ya ha puesto en marcha en otros sectores caracterizados por fallas de mercado omnipresentes, mercados competitivos, e interés público permanente: servicios públicos y sociales, y para los sectores financiero, asegurador y bursátil. El alcance de la regulación es restringido a la estructuración de los mercados, la nivelación del campo de la competencia y protección de los usuarios, la prevención y remedio de fallas sistémicas, y con ella no se pretende fomentar, planear ni dirigir la actividad respectiva desde el Estado, sin perjuicio de labores de este tipo tengan lugar por otros medios. Ello implica autonomía respecto de las demás funciones gubernamentales, separación de funciones reglamentarias y de supervisión, y otras definiciones organizacionales ya más características de cada sector. Aparte de similitudes como las ya señaladas, en el fondo de las cuales subyacen problemas análogos de información, la escogencia de este modelo para la educación superior no copia los de los otros sectores (ellos difieren bastante) sino adecuación a este sector de unas ideas más generales, cuya relevancia y especificidad para este sector se han establecido en el capítulo anterior, junto con las características del caso colombiano actual.

Se podrá apreciar que el diseño preliminar propuesto tiene condiciones y requisitos especiales del sector de educación superior, tales como el respeto a la autonomía académica, la adecuación a la multifuncionalidad de la educación superior, el reconocimiento de la importancia de la calidad y los mecanismos de mercado y los factores exógenos para apreciarla y lograrla, el papel de las relaciones de confianza y las reputaciones, la posibilidad de fallas sistémicas ocultas, problemas de agencia y gobernabilidad en las instituciones, necesidad de subsidios públicos, e intervención directa estatal a través de las universidades públicas, que provocan soluciones particulares para este sector, tales como muy alta insistencia en la autonomía de la regulación y en la separación de la reglamentación y la supervisión, requisitos simultáneos de regulación por funciones y por organismos, gradual uso intensivo de la autorregulación desplazando la regulación estatal hacia el control de ésta y la prevención y remedio de las fallas que puedan afectar los estudiantes y el sistema con un sistema de salvamento de programas e instituciones, la obligación de pruebas académicas iniciales y terminales y de sistemas de evaluación de calidad total (acreditación y calificación) y su difusión y uso como instrumento decisivo para el comportamiento en el mercado y para la asignación de subsidios, la demanda por un sistema paralelo de certificación profesional, y otro elementos que distinguen la regulación de la educación superior.



Además de que este modelo se justifique por las propias razones sectoriales, y de que se haya adecuado a las mismas, este modelo se propone porque se construiría sobre un base legal y con antecedentes políticos ya generales y recién consolidados, respecto a los cuales sería difícil abrir un nuevo camino, y más bien convendría desarrollar el existente mediante su extensión a los sectores que, como la educación, aún están rezagados en modernización institucional. También se aprovecharía así la experiencia de los otros sectores regulados, que ya permite apreciar tanto aciertos como desaciertos. El modelo, por otra parte, tampoco es de invención local, y corresponde a tendencias de regulación de mercados que ya se están globalizando, siguiendo tendencias internacionales. En algunos casos, como el financiero, ya existen patrones y acuerdos internacionales (como el de Basilea) en materias regulatorias, vinculados a la movilidad de capitales. Ello está comenzando a ocurrir también con la fuerza laboral.

Y por último, es preciso reconocer los límites de esta propuesta de reforma regulatoria e institucional. Su formulación en este momento y en este trabajo es aún incompleta en aspectos prácticos decisivos, como el de la transición. La mera reforma regulatoria es insuficiente y requiere otras reformas cercanas para su implementación, como ocurre con las que categorizan las instituciones o las ya mencionadas y relacionadas con el gasto público y los demás aspectos financieros. En ellos se ha centrado acá la atención del estudio y las propuestas. Pero hay todavía otros elementos institucionales también decisivos en la efectividad de la reforma regulatoria y de su entorno inmediato institucional y que los trascienden: en especial los relacionados con el ejecutivo, legislativo, sistema judicial, y hasta las normas informales de comportamiento público. Estos aspectos institucionales pueden incidir en la estabilidad de la regulación y en la manera como puede admitir injerencias políticas y de intereses particulares, y por lo tanto en su desempeño y contribución al logro de los objetivos deseados para la educación superior. La regulación no sólo consiste en el establecimiento de unos incentivos y controles, sino que también tiene su propia estructura de gobernabilidad, mediante la cual la sociedad restringe la discrecionalidad de los reguladores y resuelve los conflictos a que dan lugar esas restricciones. Es en ésta materia que son definitivos los aspectos institucionales lejanos ya citados. El diseño regulatorio ha de considerarlos, y por ello es que no hay normas generales ni meramente técnicas para ello. Esta es una dimensión en la cual no se ha profundizado en este trabajo, y lo que hay por ahora son algunas advertencias y consejos preliminares.

## ***2. Qué se pretende con la reforma regulatoria e institucional: recomendaciones generales***

La reforma regulatoria e institucional buscaría incorporar los siguientes *nuevos* elementos, respecto del régimen de ley 30:

1. Establecer un *nuevo sistema de especialización institucional* que reconozca las universidades, los tecnológicos, y las instituciones de formación postsecundaria general y cuasi profesional.

2. Implantación obligatoria de la *formación por ciclos* en las carreras tecnológicas, y facilitar lo mismo en otras áreas
3. Establecimiento y desarrollo de un *sistema* de educación superior basado en la *competencia regulada*. Se procura facilitar la movilidad de estudiantes entre programas e instituciones y la escogencia informada entre los mismos. por sobre el tránsito de estas instituciones entre modalidades con los estudiantes cautivos de las mismas. La prevalencia de la competencia implica transparencia, prohibiciones de prácticas que atenten contra ella, y un régimen de conflictos de interés.
4. Los títulos y la denominación de los programas no sólo deben corresponder con los contenidos, sino que han de adecuarse a estándares nacionales e internacionales, que permitan la movilidad laboral, el reconocimiento global de la educación local, y la certificación profesional.
5. Institución de un sistema separado de *certificación profesional*, que tiene como insumo no exclusivo ni excluyente el reconocimiento de los estudios formales, pero también cuenta la educación no formal, y sobretudo la experiencia
6. Implantación de un régimen *regulatorio autónomo* que contemple separación de la *reglamentación* respecto de la *supervisión (inspección, vigilancia y control)*. El mandato reglamentario es el de establecer los términos de la competencia, y el de la supervisión hacerlo cumplir, proteger al usuario de buena fe y evitar que los perjudiquen los fracasos y quiebras. El supervisor también vigila el cumplimiento de la demás legislación y de los estatutos que se dan las propias instituciones educativas y demás organismos del sector.
7. Desarrollo de un sistema de *intervención regulatoria* en las instituciones que incluya normas y mecanismos de *prevención, saneamiento y liquidación*, y que está orientado a proteger a los estudiantes, los programas y las instituciones, por sobre los intereses de propietarios, administradores que han fallado. Comprende:
  - Normas y requisitos *prudenciales* que limitan las actividades realizables, según patrimonio y capacidad institucional.
  - Mecanismos temporales de *saneamiento* de instituciones con problemas
  - Régimen de *liquidaciones definitivas*
8. Establecimiento en *todo* tipo de instituciones de *responsabilidades personales* de los directivos, rectores y miembros de los consejos directivos respecto a la solvencia financiera de las instituciones, así como al cumplimiento de las normas regulatorias.
9. Desarrollo de la *autorregulación* sectorial, mediante la delegación de la *acreditación* en organismos especializados, sobre los cuales sería que se ejercería la regulación pública; y mediante participación en la *certificación profesional*, en la definición y aplicación de los lineamientos para los títulos académicos, certificados profesionales, y los nombres de los programas, y en los exámenes profesionales.

10. *Obligatoriedad* de la *acreditación* de programas. y la *calificación* de las instituciones. como instrumentos enfocados a la *calidad total*.
11. Implantación de un sistema de información que responda por medidas *parciales* de *calidad*, *eficiencia*, *impacto* especialmente *laboral y distributivo*) *selectividad*, y *reputación*
12. Exámenes universales de *logro académico* al término de los ciclos y/o del pregrado. según normas generales. con ejecución descentralizada y vigilada, y con el objetivo de evaluación institucional más que individual
13. Establecimiento de *organismo ejecutivo en el Ministerio* que atienda las funciones de *planeación, fomento y asistencia técnica* para la educación superior en forma separada de la regulación
14. Asignación de los subsidios públicos en forma *abierta, competitiva y asociada con indicadores de resultados, eficiencia y calidad*
15. Sometimiento *general* al régimen regulatorio, *sin excepciones y privilegios* respecto del régimen regulatorio, como los que disfrutaban ahora la Universidad Nacional y las Instituciones de la Iglesia Católica, en los cuales prevalecen respectivamente su estatuto interno o el Concordato.

### **3. Gasto público en educación superior y aspectos financieros**

Junto a estas reformas se reconoce la necesidad de reformas substanciales en la manera de hacer el aporte de gasto público para la educación superior y en el alcance del mismo, y en la financiación de esta última:<sup>2</sup>

- Se trataría ante todo de establecer un *sistema masivo de crédito* para las matrículas de los estudiantes y gastos de estudio relacionados, que en principio podría ser facilitado mediante mecanismos de redescuento y apoyado con subsidios públicos durante una etapa inicial de mediano plazo, a lo cual se volcaría buena parte de los recursos actualmente asignados para sostener las Universidades públicas.
- El sistema de crédito se acompañaría de seguros y garantías para protección contra riesgos individuales, no contra los que surjan de las deficiencias de información y de controles de calidad que sean superables mediante la regulación, ni contra los riesgos regulatorios.

<sup>2</sup> Se recogen elementos básicos de las propuestas presentadas por la Comisión Nacional para desarrollo de la educación Superior, especialmente en la versión de Duarte y Villa (1997), y de la Comisión para la racionalización de las Finanzas Públicas (1997). En ambos casos se asigna un papel central al ICETEX en el redescuento del crédito, que debería *ser sólo temporal*, y operando exclusivamente como entidad de segundo piso.

- Aparte de los requisitos normales de crédito, el sistema se basaría decisivamente en información sobre la calidad de las instituciones y sobre las perspectivas laborales de las carreras financiadas; y en cuanto haya subsidios por esta vía, se condicionarían de acuerdo con los resultados de la acreditación y las medidas de logro y calidad en las instituciones a las cuales deseen ingresar los estudiantes.
- Otra parte sustancial del gasto público para educación superior se destinaría a becas, subsidios directos a estudiantes, asignadas con requisitos también ligados a los resultados de la acreditación y las mediciones de calidad y logro académico institucional, así como de acuerdo con criterios individuales de necesidad y para estimular estudios en áreas estratégicas y fundamentales.
- Los *subsidios a la oferta* se mantendrían en el *largo plazo* para propiciar el desarrollo de ciertas áreas estratégicas, y en especial de la formación tecnológica. Pero se asignarían competitivamente y con base en resultados (capitación). No se restringirían a las universidades e instituciones oficiales de educación superior.
- También se mantendrían subsidios de oferta para instituciones oficiales dentro de un plazo limitado de transición, mientras se adecuan para la competencia abierta y se implementan los mecanismos de evaluación y sistemas de información y medición de calidad, así como las mediciones de costos necesarias para asignaciones competitivas de los subsidios de oferta. Se basarían en la capitación, e introducirían eventualmente mecanismos competitivos de asignación que premien la eficiencia y aseguren calidad.

Existe en la actualidad la expectativa de que mediante el vuelco de los subsidios a la demanda y el desarrollo del sistema de crédito se podrá al menos reducir el crecimiento del gasto público en educación superior, y que hasta se podría reducir en términos relativos frente a los demás niveles educativos. Caben al respecto sin embargo las siguientes anotaciones:

- No es seguro a priori que una vez tomadas en cuenta las necesidades de recursos públicos para apoyar el desarrollo de calidad, y la expansión masiva de la formación tecnológica, se puedan efectuar dichos ajustes absolutos o relativos al gasto público en educación superior. La mejora de calidad y la procura de desarrollo científico básico también demandarán subsidios directos, o indirectos a través de incentivos para donaciones y formación de patrimonios universitarios.
- Lo que sí es seguro es que los ajustes financieros y del gasto público para educación superior tendrán que acompañarse y graduarse de acuerdo con la reforma regulatoria e institucional, especialmente de las mediciones y difusión de información sobre calidad e impacto, acreditación y calificación, y de la supervisión efectiva. Sin ello, los subsidios públicos acentuarían el deterioro del sistema, serían absorbidos por la educación de peor calidad y orientación, y se destruirían las universidades públicas de mayor calidad. En tales condiciones, la centralización del redescuento y el crédito en una entidad financiera estatal, ICETEX, facilitaría la manipulación política y la pérdida de control, como ha sucedido con la Caja Agraria.

- Tampoco conviene entonces que los ajustes fiscales se estipulen a priori en términos de topes o mínimos de gasto público para este sector, antes de formular una política que contemple las necesidades de apoyo de la educación tecnológica y de desarrollo de la calidad y la ciencia básica.
- La educación superior tiene otras dos fuentes importantes de demanda de recursos públicos, que hasta ahora no han sido suficientemente contempladas o administradas: las obligaciones pensionales y las necesidades de formación de los nuevos educadores que reemplazarán la generación que se jubilará próximamente. Las primeras pueden considerarse excesivas y requieren ajuste, porque las universidades públicas han logrado privilegios especiales y porque el régimen general de beneficios de prima media, a la cual se afilia la mayoría docente, es costoso y deficitario. Están pendientes reducciones de los beneficios especiales para los docentes universitarios incorporados en el régimen de transición, que conserva por otros 16 años el que existía antes de la ley 100, para asimilarlos siquiera a los del resto (como serían los beneficios estándar del ISS). acortar la transición en todo el régimen de prima media, y a este mismo ajustarle permanentemente los beneficios (como edad de jubilación) para que se nivelen con los esperables en el sistema de ahorro individual. Es en estas condiciones que los fiscos podrían asumir razonablemente la parte de las obligaciones pensionales de las entidades oficiales de educación superior que les corresponde. Por otra parte, éstas no deben continuar generando pasivos adicionales por cuenta de prestaciones extralegales acordadas en convenciones y pactos colectivos. y para las ya incurridas deben renegociarlas o provisionarlas enteramente en patrimonios autónomos.
- La previsión de los requisitos de formación de nuevos docentes en gran escala, ha sido desatendida, y no puede ser asumida por las instituciones aisladas, razón adicional para evaluar y prever más precisamente las necesidades de gasto público sin hacer ajustes meramente inerciales o de corrección de tendencias globales. Parte principal de esta tarea correspondería al sistema de crédito, pero es indiscutible que para este propósito particular, se apalancaría en subsidios. Aunque ya se han iniciado los programas para investigadores, y de ellos se benefician los profesores, esta tarea tiene alcance y particularidades aún desatendidas.
- El ajuste fiscal del sector tiene otro componente importante, por afectar también su eficiencia: el de la estructura de los salarios y demás remuneraciones monetarias para los docentes universitarios en las instituciones oficiales. La combinación del estatuto general como empleados públicos con los incentivos del decreto 1444, ha producido centralización de las negociaciones básicas e incentivos perversos para la calidad, productividad y gobernabilidad. Lo primero tiende a generar distorsiones de monopolio bilateral, e inflexibilidad en la combinación de factores en cada institución y por lo tanto perjuicios de eficiencia y calidad. Los incentivos del 1444 están asociados principalmente con la antigüedad, y en lo que resta, con medidas manipulables localmente de productividad y calidad, que han distorsionado las elecciones de directivos y administradores. Adicionalmente, los incentivos se incorporan en la base salarial aumentando las obligaciones pensionales y perdiendo aún más su poder como

incentivos. Se requiere entonces revisión a fondo del régimen salarial y prestacional, y de la manera de negociarlo y administrarlo.

Para esta discusión sobre el ajuste fiscal, lo que importa señalar de nuevo es que si se hace sólo globalmente, se pueden añadir aún más distorsiones, que incidirían negativamente en la cobertura, eficiencia y calidad de la educación superior, sin que sea seguro en últimas que se pudiera sostener el recorte.

El sistema de educación superior también presenta problemas y retos desde la perspectiva tributaria y de ingresos para el gobierno, y que inciden en la propia orientación y gobernabilidad de las instituciones de educación superior:

- La exención de impuestos a la renta para las entidades sin ánimo de lucro está condicionada sólo a la forma societaria, pero no suficientemente al desempeño como tal. De hecho, algunas de las instituciones obtienen ganancias que luego son drenadas bajo la forma de pagos excesivos a administradores que son los mismos propietarios, fundadores o herederos, como salarios o por servicios, suministros, arrendamientos o hasta inversiones en edificaciones de las cuales se hace uso no exclusivo para la educación, compartiendo espacio con actividades comerciales de dichos interesados. De esta manera se evaden impuestos. Por otra parte, los excedentes sociales, deberían reinvertirse en la propia actividad o en medios directos para mantenerla, y en principio sí hay requerimientos de declaración tributaria sobre ello, que serían verificables por el fiscalizador. Pero lo que falla en la práctica es esta última función. Es dudoso que el control de todos estos abusos pueda realizarse mediante la supervisión educativa, pero la reglamentación sí podría proscribir conflictos de interés pertinentes, que podrían ser objeto de dicha vigilancia. La debilidad de la supervisión educativa sí asegura que se genere un incentivo para evasión tributaria, y corrompe dicha actividad.
- Los beneficios tributarios a las donaciones son en principio una forma indirecta y conveniente de subsidio público, pero están de nuevo afectados porque fallan los medios de vigilancia y control para asegurar convertirlas efectivamente en educación de calidad o cualesquier otros requisitos, como en el caso anterior. Además, puede haber evasión porque se sobrevaloren las donaciones en especie, asunto más propio del control tributario, pero al cual podrían prestarse las entidades, lo cual sí sería materia de reglamentación y supervisión sectorial.
- Las instituciones de educación superior sin ánimo de lucro combinan actividades no rentables y rentables con las cuales se subsidian las primeras. Algunas de las rentables compiten con actividades de empresas comerciales sujetas a impuestos de renta, y en esta forma se introduce una discriminación e incentivo para que se busque ese estatus. Sin inspección y vigilancia para el sector, y sin suficiente fiscalización tributaria, se agravan los arbitrajes y distorsiones mucho más allá de lo necesario para tener unos subsidios cruzados aceptables, y para que tiendan a convertirse en rentables todas las actividades a expensas de la calidad. La renta de la institución quizá debería poder ser declarada gravable si no cumple con ciertos estándares de calificación.

En conclusión, la reforma regulatoria también es indispensable para evitar evasión tributaria, pero debe complementarse y articularse con la fiscalización tributaria, y también es requisito para asegurar la efectividad de las donaciones. La debilidad de la regulación de la educación superior la puede convertir en paraíso fiscal y distorsionar sus objetivos y comportamiento.

#### ***4. Propuestas específicas de modificaciones a la ley 30 y a su reglamentación***

##### ***4.1 Un Sistema de educación superior***

El mandato principal para el organismo reglamentador será el de establecer los términos en los cuales las instituciones participarán en un *mercado* que requiere intervenciones para superar los problemas de información (asimetrías, e identificación de la calidad), estandarización de productos (títulos académicos y certificaciones profesionales), contratos incompletos, agencia (gobernabilidad), y complementariedades, que son característicos de la educación superior, ofrecida por entidades autónomas sin responsabilidad ni vigilancia.

Ello involucra además, y como corolario de lo anterior: establecer normas y mecanismos prudenciales para prevenir la falla de los programas e instituciones y proteger a los participantes (estudiantes) de buena fe (que sean diligentes para informarse y acaten las normas), y para realizar acciones de saneamiento que sostengan cumplimiento de las obligaciones académicas de los programas e instituciones aunque fallen los administradores (y propietarios), así como para efectuar las liquidaciones definitivas a que haya lugar. El organismo supervisor vigila y controla el cumplimiento de estas normas que establecen la competencia (así como las demás establecidas por la ley) y para ello realiza las operaciones individuales correspondientes de autorizaciones, sanciones, intervenciones y liquidaciones, soluciones de conflictos.

El establecimiento de los términos del mercado a cargo del regulador comprendería principalmente:

- Requisitos de acceso y traslado de los estudiantes
- Equivalencias para traslados y para reconocimientos de estudios
- Condiciones de grado y sus implicaciones para la certificación profesional
- Estándares para títulos académicos y para las denominaciones de los programas
- Estructura de los cobros admisibles a los estudiantes (no sus niveles)
- Requisitos generales para las autorizaciones de programas e instituciones
- Condiciones para la transformación de las instituciones
- Normas generales y guías de acreditación de programas
- Requisitos para la clasificación de las instituciones (universidades, tecnológicos, de formación general)
- Requisitos y normas para los acreditadores y calificadores
- Criterios de eficiencia y normas de calidad
- La información que ha de ser pública, y su validez y confiabilidad

- Estándares e incentivos de calidad para los docentes e investigadores, y reconocimiento de los mismos en el sistema, para facilitar tanto movilidad interna como en el mercado
- Las reglas para la participación de las asociaciones y organismos especializados en la autorregulación en materias de información, calificación y acreditación, estándares, títulos académicos, denominaciones de programas, propaganda, exámenes de logro académico, certificación profesional
- La articulación del sistema de educación superior con el de certificación profesional
- Normas de conducta de las instituciones educativas (como límites a prácticas anticompetitivas, conflictos de interés)
- Reglas generales prudenciales, y para el saneamiento o la liquidación de las instituciones
- Reglas y procedimientos generales para asignación de subsidios públicos
- Guías para la calificación de los créditos según carreras e instituciones

Una vez instaurado un sistema de este tipo, perdería sentido gran parte del actual Sistema Universitario Estatal (que aún no está funcionando), y el resto sería más bien objeto de actividades de planificación y fomento que no serían competencia de la regulación aquí propuesta, sino del gobierno a través del Ministerio de Educación.

#### *4.2 Clasificación de las Instituciones y posibilidades de transformaciones.*

Se propendería por la especialización de las instituciones de enseñanza tecnológica, y el reconocimiento y especialización de las que realizan formación postsecundaria de tipo general o cuasi-profesional. Estas últimas podrían ofrecer tanto programas de estudios generales con concentraciones disciplinarias, como ciclos preparatorios para profesiones no tecnológicas.

Dichos tipos de formación también podrían ser ofrecidos por las Universidades, y a ellas podrían acceder también los estudiantes que realicen ciclos iniciales en las anteriores, por haber recibido formación científica básica y formación general postsecundaria. Por esta razón es que se debería excluir la formación meramente técnica del nivel superior.

Aunque las instituciones tecnológicas y de formación cuasi-profesional no podrían transformarse entre sí y deberían especializarse en uno u otro frente, sería permisible que a través de fusiones, y de elevación de su cobertura disciplinaria y su capacidad académica pudieran llegar a cumplir muy exigentes requisitos para su transformación en Universidades.

Las instituciones tecnológicas y de formación cuasi-profesional deberían tener vocación propia, distinta a la de convertirse en Universidades, y debería más bien permitir que sus estudiantes, a través de la formación por ciclos, puedan terminar en ellas u optar por continuar en las Universidades.

La calificación de las instituciones no debería ser permanente, ni tan siquiera en el nivel universitario. De acuerdo con umbrales de capacidad y resultados, se exigiría ratificación periódica de la calificación, pudiendo tener lugar la transformación de universidades otra



vez en tecnológicos o instituciones de formación cuasi profesional y general. Y cuando las de estos dos últimos tipos no mantengan su calificación, serían objeto de estatus provisionales, mientras se efectúan obligatoriamente las operaciones de saneamiento o liquidación correspondientes.

#### *4.3 Formación por ciclos*

La integración de un sistema competitivo y con competencia, así como la reorganización que resultarían de la nueva clasificación de las Instituciones de Educación Superior, suponen además otra innovación, que tiene sus propios méritos pedagógicos y formativos: el establecimiento de la formación por ciclos, al menos en las áreas tecnológicas, pero quizá también en el ámbito de la formación cuasi-profesional.

Se trata en esencia de que en las áreas mencionadas, todas las instituciones, las organicen al nivel de pregrado según ciclos que podrían ser terminales para el estudiante, que por ello recibiría reconocimiento académico y profesional, pero que también les permitiera continuar hacia ciclos posteriores y el postgrado en otras instituciones del sistema. La movilidad dentro del sistema se estructuraría y facilitaría como de estudiantes y no como de instituciones (sin perjuicio de algunas restringidas transformaciones entre éstas), no permitiendo a éstas que estructuren sus programas y títulos en forma que capturen a sus estudiantes.

En el aspecto formativo, ello implicaría que el primer ciclo (de dos o tres años) contenga formación básica científica y disciplinaria que permita luego eventualmente seguir a los ciclos posteriores, pero también formación básica disciplinaria o técnica, que facilite desempeño laboral a quien no continúe, quizá complementado con entrenamiento o especialización propios de la empresa o el sector. El segundo ciclo (de otros dos o tres años, pero sin que los dos exijan más de 5 años y preferiblemente 4) completaría el primer nivel de formación disciplinaria o profesional, que permitiría al estudiante la práctica correspondiente. Como se verá luego, ello no implica sin embargo que en ciertas profesiones de responsabilidad pública directa (medicina, ingeniería civil, derecho y otras), el título correspondiente a este segundo ciclo se convierta en licencia permanente, ni para asumir todo tipo de responsabilidades: ello dependería adicionalmente de un sistema de certificación profesional, que no sería exclusivamente académico.

#### *4.4 Títulos académicos, denominación de programas y Sistema de Certificación Profesional*

Actualmente, la certificación profesional se identifica con la obtención de títulos académicos, lo cual genera certificaciones que excluyen la experiencia y la educación no formal, no incentiva la continuación de la formación, y aún más, resulta peligrosa por no ser suficientemente específica respecto a las prácticas profesionales, ni las toma en cuenta a la hora de permitir asumir responsabilidades riesgosas respecto a clientes individuales o a la comunidad.

En principio, hace falta un *sistema separado de certificación profesional*, que bien podría tomar en cuenta el insumo del título académico, y en un primer nivel podría identificarse

con éste. pero que luego debería incorporar otros criterios de experiencia y éxito, admitir sustituciones, y graduar niveles de competencia profesional. Dicho sistema involucraría a las asociaciones científicas y profesionales, las instituciones de educación superior, y los demandantes de los servicios, y por ello sería público pero no centralizado ni administrado exclusivamente en forma estatal.

La carencia de un sistema separado de este tipo está también entre las razones para que el sistema de educación superior se diversifique caóticamente y tienda a subvalorar la formación tecnológica y la de tipo general/ cuasi profesional y genere incentivos para que todo tienda a una meta universitaria. que por ello también rebaja sus metas y mecanismos de calidad. Los títulos universitarios se están profesionalizando en exceso, sin reconocimiento de los méritos meramente académicos. Y a la vez, todo tipo de formación se confunde con la certificación profesional, restringiendo la innovación más valedera.

Una vez liberados los títulos académicos de la connotación profesional inmediata, es que se podrían adoptar mejores denominaciones por ciclos, y se les podría integrar mejor con las prácticas o estándares internacionales. Se podría unificar los títulos del primer ciclo (como diplomados o tecnólogos) y añadir denominaciones complementarias, permitiendo la identificación de requisitos para los ciclos posteriores y a la vez puntos iniciales para certificación cuasi-profesional (porque no darían licencia para todo el espectro de prácticas autorizadas). Al cabo del segundo ciclo se podrían otorgar títulos disciplinarios o profesionales (licenciado en... , o “abogado”, “ingeniero civil”, “sicólogo”, ...) que permitan ingreso más flexible a los postgrados o a los escalones iniciales de la identificación y autorizaciones profesionales. De ahí en adelante se distinguirían por completo los reconocimientos académicos de los profesionales. Esta estructura es la que está prevaleciendo a nivel internacional, y facilitaría tanto la movilidad académica como el reconocimiento profesional, materias en las cuales tanto la “originalidad” de la ley 30 como la práctica difusa y confusa permitida por la autonomía están alejando el país de las comunidades académicas como de los mercados profesionales internacionales y de los estándares empleados en los acuerdos de integración regional.

Es claro que esta propuesta restringiría el poder de las instituciones disfrutado bajo la actual “autonomía”, y que tendría implicaciones en términos de equivalencias, y quizá hasta de mínimos curriculares, para que los títulos tengan correspondencia con los contenidos. Pero bajo un régimen que separa la certificación profesional ello no tendría igual impacto sobre la autonomía que en otro que la confunde con el producto académico. Para compatibilizarlo con la autonomía, el poder regulatorio sería restringido a criterios y a controles a posteriori sobre el que no se violaran esos criterios, acompañados de *autorregulación* por grupos profesionales, científicos o disciplinarios, más que meramente de los organismos de educación superior, y con diferentes poderes de limitación de los títulos y denominación de programas según áreas, calificación de las instituciones, empleando incentivos positivos.

#### *4.5 Comisión Reguladora de la Educación Superior (CRES).*

Para concentrarse en la estructuración del mercado y la regulación de la competencia, se deben separa las funciones reglamentarias y de supervisión, y ambas deben tener autonomía

respecto del Ministerio de Educación y de las funciones de planeación, asistencia técnica y de la orientación y coordinación de la instrucción pública de nivel superior.

La reglamentación para este efecto ha de ser expedida directa y autónomamente por un organismo especializado, que no sea representativo de intereses o estamentos, ni se inmiscuya en asuntos particulares para evitar conflictos de interés y captura regulatoria.

Se establecería entonces una Comisión reguladores de la Educación Superior con las características siguientes:

1. Sería un Organismo Técnico, adscrito al Ministerio de Educación, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.<sup>3</sup>
2. Sus facultades serían reglamentarias de orden general, sin intervenir en autorizaciones, ni vigilancia y control, que serían competencia de la Superintendencia para la Educación Superior. En ello sería autónoma, y no meramente asesora como lo ha sido el CESU.
3. Sus áreas de competencia serían:
  - a) La normatividad *general* para la puesta en marcha y operación del Sistema de Educación Superior, es decir con los asuntos tratados en las cuatro secciones anteriores, y los que de ellos se deriven y que serán discutidos a continuación (como sistemas de información, evaluación y sus implicaciones adicionales para supervisión, asignación de recursos públicos).
  - b) Las normas prudenciales y los reglamentos generales bajo los cuales tendrían lugar las operaciones de saneamiento y liquidación ejecutadas por la Superintendencia
  - c) Las normas generales bajo las cuales se efectúan las asignaciones de recursos públicos para todo el sistema, y para las entidades oficiales en particular.
4. Estaría compuesta por cinco expertos independientes y de dedicación exclusiva, con las más altas calificaciones académicas y experiencia en dirección universitaria, y que serían nombrados por el Presidente de la República, por períodos fijos que impliquen una mayoría no elegible por la administración de turno, y por el Ministro de Educación y el Jefe del Departamento Nacional de Planeación. El Superintendente para la Educación Superior y el Director de Educación del Ministerio asistirían con voz, pero sin voto.
5. Dispondría de capacidad técnica propia y de recursos propios, basados en participaciones en las matrículas y en las transferencias oficiales a las universidades públicas
6. Atendería los aspectos reglamentarios de los actuales organismos para Acreditación y para Maestrías y Doctorados, para los cuales contaría con las comisiones asesoras necesarias, surgidas de las que actualmente realizan estas tareas.

---

<sup>3</sup> En la medida que se pudiera precisar más el mandato de la Comisión, y que el entorno jurídico fuera más estable, debería tener más autonomía, sin adscripción al MEN ni participación de funcionarios del gobierno.

7. Cumpliría funciones asesoras del Ministerio y del Gobierno, preparando o conceptuando sobre normas y políticas que incidan sobre el Sistema de Educación Superior

Un aspecto decisivo de la reglamentación es la atención que se preste a las diferenciaciones funcionales dentro del sistema de educación superior. Los criterios de calidad, evaluación, y asignación de recursos, han de diferenciarse según se trate de formación profesional, técnica, cuasi profesional, o puramente académica. Por esta razón la reglamentación ha de tener un componente funcional, así como debe expedir las normas generales mediante las cuales la Superintendencia realiza además regulación subjetiva, centrada en los organismos particulares.

Otro criterio básico de reglamentación ha de ser el de la delegación progresiva de funciones en organismos de autorregulación, a medida que se desarrolla la capacidad estatal de supervisión de los mismos.

#### *4.6 Superintendencia para la Educación Superior*

La supervisión completa la regulación. Aún más, en la medida que el sistema logre basarse en la confianza y endogeneice la búsqueda de calidad, y que se cuente con los instrumentos para percibirla, el instrumento principal de intervención debe ser el de supervisión, sujeto a un mínimo de reglamentación y con la máxima delegación en organismos de autorregulación. Esto supone de parte del estado una alta capacidad de vigilancia de los organismos delegados, buenas normas prudenciales y capacidad de intervenir en los casos que afecten el conjunto del sistema.

La Supervisión no se limita a inspección y vigilancia de las normas que rigen la competencia y la estructuración del mercado, sino que también está obligada a hacer cumplir las demás normas constitucionales y legales, y hasta los propios estatutos que se dan las instituciones educativas y otros organismos del sector.

En contraste con la labor reglamentaria, la de Supervisión sí está organizada en función del tratamiento de los casos particulares, desde las autorizaciones hasta las liquidaciones. Por ello es que esta tarea no ha de ser ejecutada conjuntamente con la reglamentación, ni con las funciones de planeación, fomento, y dirección de la educación pública: de nuevo para evitar los conflictos de interés, y el que el superintendente se vea sujeto a las presiones de los vigilados. El contacto sistemático con los organismos del sector y las instituciones educativas, así como con los usuarios, le da ventajas a la entidad supervisora para que se encargue del mantenimiento del sistema público de información.

Lo que ahora hace falta es entonces la constitución y operación de una Superintendencia para la Educación Superior, con las siguientes características.<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> No es seguro que la Superintendencia deba limitarse a la Educación Superior, y en caso que tuviera ámbito más amplio lo que sigue se referiría a la Delegatura especial para este sector.

1. Organismo técnico, adscrito al Ministerio de Educación, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, constituido a partir de traslados de recursos y patrimonio de entidades que cesan funciones y por aportes de los vigilados.
2. Ejercería sus funciones por delegación del Presidente (y no del Ministro)
3. Cumpliría labores de autorización, inspección, vigilancia y control, reglamentando con carácter general sólo los criterios operativos con los cuales realizaría dichas labores. También es la encargada de aprobar las transformaciones institucionales, fusiones y cesiones voluntarias, según los criterios establecidos por la CRES.
4. Atendería los conflictos surgidos de los procesos de acreditación y calificación.
5. Tendría a su cargo la implementación y operación del sistema de información para la educación superior según los criterios establecidos por la CRES, y de acuerdo con los demás requerimientos señalados por el Ministerio.
6. Realizaría en especial la inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas emitidas por la CRES para establecer y mantener el sistema de educación superior, así como para prevenir fallas de instituciones y programas, sanearlos y liquidarlos cuando sea el caso.
7. Como ocurre con todas las Superintendencias: inspeccionaría y vigilaría el cumplimiento de las demás normas constitucionales, legales, ejecutivas pertinentes; así como por el cumplimiento de los estatutos de las instituciones, y vigila que éstos cumplan las demás normas. También atiende reclamos, resuelve conflictos, convoca estamentos directivos, solicita procesos a las demás autoridades pertinentes y competentes (judiciales, procuraduría, etc. ). Impone multas y sanciones. Vela por el correcto y eficiente uso de los recursos públicos. Tratándose de un servicio público, tiene además un mandato especial de inspeccionar y vigilar calidad.
8. Serían sujeto de su inspección y vigilancia las instituciones educativas, personas naturales, convenios y contratos, así como fondos, y las entidades y empresas que prestan servicios regulados para el sector, como ocurriría con las que acreditan y califican, y las que administran pruebas
9. Prevalecería sobre las entidades locales que realizan inspección y vigilancia en estas materias y sobre los mismos sujetos
10. La Superintendencia contaría con una planta especializada y capacitada en la inspección y vigilancia de los aspectos institucionales, organizacionales, contables y administrativos, y para prestar apoyo logístico a quienes se encarguen de los conceptos y acciones de tipo académico, que sería externos y realizarían sus labores como “pares” seleccionados de listas calificadas.

#### 4.7 Esquema de salvamento de instituciones de educación superior

El sistema esbozado se vería afectado singularmente por las fallas y fracasos de sus componentes. una vez se decide imponer requisitos de calidad. Si se quiere escapar a la mediocridad y explotación que tienden a imponerse en un contexto con gran exceso de demanda, y competencia monopolística y grandes asimetrías de información, se aumentarían las posibilidades de que se presenten dichas fallas, y para proteger al estudiante y al sistema contra las quiebras o liquidaciones, manteniendo estándares de calidad, y sin incurrir en proteccionismo. Habría que contar con instrumentos especiales de *salvamento*, tal y como ocurre en casos como el del sector financiero. Por analogía con éste, se propone en esquema como el siguiente para la educación superior.<sup>5</sup>

Se buscaría antes que todo *prevenir* la liquidación de programas e instituciones y contar con los instrumentos para remover los administradores y propietarios sin afectar aquellos. El principio básico es el de proteger los programas e instituciones, y con ellos los estudiantes y otros agentes (como los docentes, o quienes financian a los estudiantes) que actúen de buena fe, por ser diligentes en el uso de la información pública provista, por sobre los intereses de administradores y propietarios. cuando falle la responsabilidad que debería acompañar a la autonomía, tratando además de evitar en lo posible que haya “riesgo moral”, incentivos para que éstos actúen aún más riesgosamente en presencia de los instrumentos de salvamento.

La operación de un esquema de este tipo ha de ser:

- Oportuna
- Equitativa
- Temporal
- Discreta ( para evitar pánico) y a la vez transparente
- Eficiente
- Debe actuar sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas y penales

*Regulación prudencial.* Ante todo debe haber *prevención*, seguida luego de la fase propiamente dicha de saneamiento, para concluir si es el caso con liquidación acompañada de los medios para cumplir las obligaciones pendientes. Todo ello demanda normas especiales, procedimientos de inspección y vigilancia, intervenciones y actividades temporales de saneamiento, y liquidaciones.

Por supuesto, toda la reglamentación ha de ser preventiva, pero se requieren normas especiales “prudenciales”: requisitos patrimoniales mínimos, y exigencias de capital y capacidad (sobretudo académica) acorde con el número de estudiantes y programas, y exigencias y complejidad de los últimos (“margen de solvencia”), acompañados o sustituidos en parte por garantías. Por supuesto se requiere monitoreo de los indicadores correspondientes por parte de la Superintendencia. Bajo estos entendidos, las medidas preventivas son así mismo de aplicación general, y lo que se busca no es ingerir en los

---

<sup>5</sup> Se adecuan al caso de la educación superior los lineamientos básicos del salvamento financiero, como expuestos por N. H. Martínez, en el capítulo 6 “ Instrumentos de salvamento y de protección de la fe pública”, del libro Sistemas Financieros, 1994.

procesos, sino asegurar e incentivar la calidad de los oferentes autorizados y de sus programas.

El sistema provee a su vez incentivos positivos para el cumplimiento de las normas prudenciales, ya que salen premiados quienes las cumplen porque en función de ello, y del cumplimiento de las demás normas de calidad es que produciría la acreditación y la calificación, los puntajes para la asignación de subsidios y las exenciones tributarias, el acceso al sistema de crédito para estudiantes e instituciones.

Ante fallas detectadas por incumplimiento de los estándares mínimos, y en seguimiento de quejas y denuncias, tendrían lugar las ordinarias inspecciones, y las ordinarias multas y amonestaciones, pero además *operaciones de saneamiento* como las siguientes:

*Vigilancia especial*: control obligatorio, calificado y directo de los actos y operaciones, de carácter preventivo, realizado mediante presencia física de la autoridad en las instalaciones de la institución, para evaluar la regularidad de las operaciones y la solvencia, y el resultado de las acciones de mejora, llegando desde asesoramiento hasta coadministración. En principio, para llegar a esto, debe prescribirse alguna tipificación de causales.

*Ordenes de "capitalización"*: Puesto que hay "márgenes de solvencia", y no sólo financieros sino académicos, debe poderse igualmente ordenar aportes de recursos, para quienes se encuentren en defecto. En el caso de instituciones oficiales, la figura adoptaría más bien la forma de "préstamo", que establecería obligación de repago, y sin el cual no podrían continuar las actividades. Sería conveniente que no hubiera un prestamista público central que generara problemas de riesgo moral.

*Administración fiduciaria*: se encomienda con carácter tutelar (y temporal) la gestión a agentes fiduciarios especializados que inspiren confianza pública. Habría que crear la figura legal y los organismos correspondientes. La aplicación de esta medida tendría más que ver con defectos en la conducción de los administradores que con la situación global de las instituciones, y requiere el concurso voluntario de quien acepte el compromiso fiduciario, pero no del administrador sustituido.

*Fusiones*: casos en los cuales se enajena el patrimonio y la "empresa" de una institución, continuando las relaciones y obligaciones a que ella ha dado lugar, quedando absorbida por otra, o generando una nueva con las dos. Esto no puede tener lugar por orden de la autoridad, que reduciría a su papel a consejera o promotora, pudiendo eso sí prohibir fusiones inconvenientes.

*Enajenación de establecimientos y cesión de sus "activos"* (instalaciones, programas, profesores y alumnos) y "*pasivos*" (obligaciones con estos y sus acreedores de todo tipo): operaciones que trasladarían partes de instituciones, con capacidad de operar establecimientos, a otras instituciones que aceptan asumirlas.

*Intervención cautelar (posesión para administración)*: mediante la cual la Superintendencia asume la administración de la institución en problemas para enervar los hechos que no le permiten desarrollar regularmente sus actividades, con los requisitos

exigidos. Es la figura tradicional de intervención para saneamiento, pero que requiere gran capacidad directa e impone grandes responsabilidades directas al Supervisor, probablemente en perjuicio de sus demás actividades, y con riesgos de incumplimiento de los propósitos de saneamiento, por lo cual se han originado las demás figuras discutidas antes. Produce como efecto el desplazamiento de los administradores y directivos, toda vez que el interventor asume las más amplias facultades y no depende de la dirección de los propietarios ni consejos directivos. Ello implica la suspensión de los estatutos en lo que atañe al régimen de administración. Para limitar estos efectos adversos, suele establecerse una limitación temporal, que impide que a través de este tipo de intervención se entre en funcionamiento ordinario.

*Intervención Liquidatoria.* La liquidación definitiva viene a ser así el último recurso, e implica también salvamento de los estudiantes, aparte del cumplimiento del orden concursal normal en estos casos. Tiene lugar cuando hay insolvencia, pérdidas de capital entendido en este caso en sentido amplio de la capacidad para asumir obligaciones académicas y no sólo en la coyuntura, el rehusarse a la inspección y vigilancia e incumplir los mandatos derivados de ésta, persistencia en la violación de la ley o de los propios estatutos de la institución, y persistencia en las actividades en forma no autorizada e insegura.

Tiene como efectos: la separación de la administración y la disposición total del patrimonio, asunción de la representación por los liquidadores, suspensión de las ejecuciones por parte de acreedores, y consideración de plazo vencido de las obligaciones a cargo. Se sigue un proceso mediante el cual se convoca a los deudores, acreedores y a terceros (para impedir especulación), se formulan los reclamos correspondientes, objeciones a los mismos por parte de los demás concursantes, se califican y gradúan las obligaciones (interviniendo la jurisdicción y el Supervisor), y finalmente viene el pago, el cual corresponde a quienes se hayan definido como beneficiarios en virtud del régimen de utilidad común, sólo después de atender los compromisos externos.

Salvo lo que concierne a la liquidación definitiva, hay una analogía y alcance de esta intervención muy parecidos a los que tienen lugar respecto a salvamento de empresas en las cuales hay un interés público, como las del sector financiero. En caso de liquidación definitiva, lo relacionado con recursos ordinarios y obligaciones de corto plazo con los propios estudiantes, también es válida la analogía y sus implicaciones operativas. Pero respecto a éstos, las obligaciones representadas por las matrículas no son representativas de las pérdidas de largo plazo en la que ellos incurren, y por lo tanto cabría la figura de imputar pérdidas por cuenta de lo que requerirían hasta terminar sus programas, y en últimas reconocerlas con cargo a un seguro, que se financiaría con primas proporcionales al “riesgo” que presenten las diversas instituciones por cuenta de su administración. No debería haber un seguro centralizado financiado públicamente, ni siquiera para las instituciones oficiales.

#### *4.8 Responsabilidades pecuniarias de directivos y miembros de los Consejos Directivos*

Los directivos de las instituciones privadas educativas sin ánimo de lucro disfrutan ahora de un régimen excepcional de responsabilidades, diferente al de las demás entidades privadas



comerciales, e incluso de las públicas, puesto que a lo sumo pueden ser amonestados o multados, sin tener que responder de su patrimonio por pérdidas y perjuicios que sus decisiones infrinjan a las entidades bajo su responsabilidad. Esta es una asimetría que debería ser eliminada al menos en el caso de las entidades educativas, porque permite el aprovechamiento indebido de las mismas, e incentiva el que sirvan como medios para evasión de impuestos o refugio de capitales ilícitos.

#### *4.9 Calidad, evaluación y acreditación*

La ley 30 ha concentrado el mandato público para evaluación en el Sistema Nacional de Acreditación según lineamientos del CESU. El Consejo de Acreditación preside y organiza el proceso de modo que una vez realizada la evaluación, y por su recomendación, sea el Ministro de Educación quien oficializa la acreditación. La evaluación se enfoca hacia un concepto *integral* de calidad, por lo cual el proceso es complejo, y ha conducido a que por ahora se acrediten programas y sólo después se llegaría a acreditar las instituciones, pese a que muchos de los criterios son de este último alcance y sin ellos no se alcanza la integralidad deseada.

La “calidad” de interés tiene diversos aspectos; como reputación, como definida por los recursos y procedimientos empleados, o de acuerdo con el logro académico, según el valor agregado por la institución, o de acuerdo con el valor intrínseco de los contenidos, según el cumplimiento de estándares fijados por el acreditador o por el mercado laboral. Se refiere en parte a una misión de la institución y al plan de la misma. Comprende primero una autoevaluación y formulación de dicha misión y dicho plan, a lo cual sigue la evaluación por pares externos, la síntesis por parte del Consejo, y el reconocimiento por el Ministro, en nombre del Estado.

Puesto que la acreditación es voluntaria, y dados los demás incentivos perversos y la ausencia de vigilancia y control, hay grave riesgo de pérdida de semejante esfuerzo desde el punto de vista del sistema, y que no haya suficientes incentivos para el mismo. La acreditación y las mejoras regulatorias deberían reforzarse y ejecutarse simultáneamente. Por lo tanto, no conviene que haya que esperar tanto a la evaluación de calidad, ni que ésta se concentre en la acreditación que la concibe sólo integralmente, ni que se requiera una etapa inicial en la cual no habría evaluación ni reconocimiento de las instituciones.

La acreditación tampoco debería ser meramente voluntaria, en vista de su papel dentro de la configuración y funcionamiento del “sistema”, porque este se basa en orientar la competencia para impulsar la calidad. Y por último, también es cuestionable que la acreditación tenga que ser realizada centralizadamente y que el reconocimiento público corresponda necesariamente al Ministerio, puesto que estas características crean instancias innecesarias, congestión, monopolio, y hasta falta de identificación, compromiso y participación de la comunidad académica con el proceso. El papel público debería ser de nuevo sólo el de reglamentar y vigilar un proceso que debería ser fundamentalmente autorregulatorio. Por estas razones se propone:

- Que haya tanto “calificación” institucional como “acreditación de programas” obligatorias para todos, que eventualmente convergirían, pero que permitirá avance

inicial más rápido en lo primero, sin perjuicio de que tome en cuenta lo segundo, y debería ir requiriéndolo progresivamente. La calificación sería por grandes categorías, a la manera de la que realizan las calificadoras de riesgo de países o de entidades financieras o del sector turismo.

- Que la calificación y acreditación sea realizada por cuerpos y organismos especializados, entre los cuales puedan escoger los programas y las instituciones, siempre que sean aprobados y vigilados por la Superintendencia, y que actúen según normas de la CRES. Los reguladores tendrían la facultad de aceptar los resultados de acreditaciones por parte entidades internacionales.
- Los requisitos establecidos por los reguladores serán diferenciados según la formación sea profesional, cuasiprofesional, tecnológica o disciplinaria/ académica y las combinaciones de ellas que se den dentro de las instituciones de educación superior. En un caso como el profesional, por ejemplo, pesarán más los resultados y requerimientos de los empleadores y del mercado, que en un los casos académico/disciplinario donde primaria más la opinión de pares. Pero debe haber criterios mínimos generales, así como los que permitan algunas comparaciones fundamentales.
- En esta materia es decisivo el proceso de transición, durante el cual es clave que la acreditación y calificación contribuyan a la estructuración del sistema competitivo, por ser la calidad la base del mismo. El despliegue de su estructura compleja ha de ser gradual y no desde el comienzo, como se ha pretendido hasta ahora.
- La evaluación de la calidad y la difusión de los resultados no deben ser labor exclusiva del sistema de acreditación. A ello contribuirán otros instrumentos, particularmente los que sirvan para medir logro, eficiencia e impacto y que sean de dominio público y comprensivos de todo el sistema. El sistema de información para la educación superior y los exámenes de logro académico al término de los ciclos tendrán un papel decisivo y complementario a las pretensiones de la acreditación y la calificación, que son en principio aproximaciones integrales, porque tienen usos particulares que también deben ser atendidos: estudiantes y empleadores deben conocer el impacto sobre el empleo y las remuneraciones, quienes asignan recursos públicos han de conocer la eficiencia, y las instituciones deben poder relacionar el logro académico para compararse con los demás y relacionarlo con los recursos, contenidos y procesos.

#### *4.10 Sistemas de Información y de Pruebas*

El concepto pasivo del actual sistema de información, que registra y difunde los datos mínimos formales suministrados por las entidades, debe reemplazarse por otro que cumpla un papel en las decisiones de los agentes y contribuya positivamente al desarrollo y funcionamiento del sistema competitivo. Ello involucra producir reportes por programas e instituciones e indicadores comparativos que permitan al público apreciar elementos como los siguientes:

- Reputación relativa: de acuerdo con encuestas periódicas hechas a empleadores y académicos
- La selectividad de ingreso, de acuerdo con los mínimos y promedios logrados por los matriculados en los exámenes de admisión, pruebas ICFES para Bachilleres, y relaciones de solicitantes a inscritos y matriculados

- Características de la pirámide educativa desde ingreso hasta graduación, y detección de los factores que inciden en cada caso en la movilidad y la deserción.
- Medidas de éxito en colocaciones laborales y remuneraciones iniciales
- Resultados de exámenes de logro académico alcanzado al cabo de los ciclos
- Calidad de los docentes e investigadores e incentivos para reconocerla y mejorarla
- Indicadores de calidad parciales de los demás insumos del proceso educativo ( bibliotecas, laboratorios, espacios comunes, metodologías, innovaciones)
- Resultados de la acreditación y la calificación
- Costos unitarios de las instituciones oficiales en manera controlada por la composición del producto
- Registro de sanciones y estado de procesos de intervención
- Márgenes de “solvencia”: indicadores del cumplimiento de relaciones de actividad a capacidad

Característica básica de estos indicadores es la de que permitan comparaciones entre programas e instituciones, aunque reconozcan particularidades disciplinarias, según tipos de formación y otros relevantes. No pueden ser entonces reportes idiosincrásicos sin estandarización por parte del regulador. Además requieren aporte y reconocimiento de los usuarios, por lo que el sistema de información, en este aspecto, habría de acudir en parte también a la “autorregulación”.

Cabe destacar el establecimiento de *exámenes de “logro”*, pruebas de conocimientos y competencias adquiridas al término de cada ciclo, que no son requisito de grado o evaluaciones individuales, sino institucionales, y que son uniformes y simultáneos por programas.<sup>6</sup> Estos exámenes deben ser estructurados centralizadamente, por la misma entidad que realiza las demás, pero podrían ser aplicados por otros agentes autorizados, bajo vigilancia de la Superintendencia. En su diseño intervendrían necesariamente las asociaciones profesionales o académicas, y los resultados individuales podrían ser empleados como parte de requisitos de certificación profesional.

Se requeriría entonces un *Instituto Nacional de Pruebas*, encargado de diseños, aprobaciones, experimentos, y aplicación de exámenes de estado. Podría constituirse a partir del actual Servicio Nacional de Pruebas del ICFES, y tendría el carácter de entidad adscrita al Ministerio, y vigilada por éste, siguiendo reglamentaciones de la CRES y de los demás entes encargados de regulaciones para los otros niveles educativos.

#### *4.11 Autorregulación.*

Como en varios lugares se ha planteado este mecanismo como complementario al de la regulación, vale la pena especificarlo con mayor precisión. Se trata de la delegación de algunas funciones regulatorias, o complementarias a las mismas, a organismos especializados y conformados por asociación de las instituciones educativas con las asociaciones académicas y profesionales, que actúan para ello bajo supervisión estatal, lo

---

<sup>6</sup> Ejemplos: los exámenes “Major Field Test” del instituto Educational Testing Systems, y “Foundations of Engineering” empleados en los Estados Unidos y algunos países americanos, incluyendo Colombia.

que implica además el poder gubernamental de reversar esa delegación, posiblemente bajo los términos de un contrato.

No es pues delegación en las instituciones educativas mismas, sino en organismos de nivel intermedio, que asumen responsabilidades públicas. tal y como ocurre con algunas de las funciones que ejercen la Federación de Cafeteros, las Cámaras de Comercio, y hasta las Juntas de las Bolsas de Valores, en casos en los cuales los procesos requieren alguna descentralización, son muy especializados, exigentes en coordinación, y requieren confianza interna y de los usuarios y del público. Los códigos de ética son fundamentales en su funcionamiento. No son tampoco meras funciones propias de agremiaciones, y deberían ser diferentes a éstas, puesto que ejercen funciones públicas delegadas, reglamentadas y vigiladas por el Estado en el ejercicio de esas funciones, y hasta pueden manejar y responder por recursos públicos.

Por el momento, se ha propuesto que dichos organismos autorreguladores puedan asumir funciones en materia de:

- Títulos de programas y denominaciones de programas
- Equivalencias y requisitos académicos mínimos
- Acreditación y calificación
- Pruebas de logro académico al final de los ciclos
- Certificación profesional
- Exámenes profesionales

#### *4.12 El Ministerio de Educación y su Dirección de Educación Superior*

El panorama de asignación de responsabilidades se completa con las que corresponden al Ministerio, y que se ejecutarían a través de una Dirección (o Viceministerio) especializada y sus correspondientes subdirecciones y unidades:

- Política y planeación sectorial
- Política y planeación para el sector oficial de la educación superior
- Asesoría al Ministro y al gobierno para la reglamentación general que queda fuera de la competencia de la CRES (recuérdese que ésta tendría un mandato muy específico para articular el mercado) y para la preparación de proyectos de ley en su área, o en coordinación con las demás unidades del Ministerio cuando se trate de temas generales de educación o de articulaciones con otros niveles educativos o de formación, como la técnica y la media
- Concertación sectorial y regional (Comités asesores, ya existentes)
- Fomento y asistencia técnica
- Vigilancia y control de la actividad de pruebas

Mediante estas propuestas el Ministerio podría asumir liderazgo y atender las verdaderas labores “productivas” del Estado como la orientación de la universidad pública, el fomento y la asistencia técnica, y no el arbitraje de rentas generadas por reglamentaciones proteccionistas y la ausencia de supervisión, que es a lo que ahora está expuesto y ha venido ocurriendo.

Las labores de políticas y planeación no han sido atendidas hasta el momento de manera sistemática y responsable, porque el Ministerio ha carecido de capacidad propia para ellas funciones, y por haberse dedicado a asumir responsabilidades en aspectos que no deberían ser de su competencia directa, como la inspección y vigilancia o la reglamentación necesaria para operar el sistema. La asesoría en estas materias del CESU e ICFES, ha estado comprometida por la confusión de labores de supervisión, reglamentación y fomento, sin haber dejado tampoco espacio para las políticas, y por su carácter representativo de intereses. defectos transmitidos al nivel del Ministerio y del Ministro, quien acaba siendo el responsable último de todo.

En especial. el instrumento estatal clave para la intervención directa, que son las Universidades y demás instituciones de nivel superior de carácter público, carece de dirección y coordinación, y se han convertido en otros agentes privados más, a expensas del fisco, en competencia desleal con el resto de la educación privada, y demandando del Ministerio sólo arbitraje político. El concepto actual de Sistema Universitario Estatal, que no ha sido implementado, pretende es compartamentalizarlo, con lo cual más bien se acentuaría la debilidad del Ministerio, y por lo tanto habría que suprimirlo y reemplazarlo por las funciones propuestas para el Ministerio, y buscar más bien la integración de las instituciones correspondientes en un sistema amplio, competitivo y regulado.

El Ministerio tampoco debería verse involucrado en la mecánica de asignación de recursos públicos para educación superior ni para las entidades oficiales. Estas tareas deben realizarse sin discrecionalidad directa, en forma abierta y transparente, o sea en el marco del sistema competitivo, y según políticas generales e incentivos establecidos también a priori. en los cuales debe jugar papel decisivo la orientación política y técnica que corresponden al nivel Ministerial. A éste correspondería más bien en materia de recursos públicos, la formulación de programas y proyectos globales que sean considerados en la formulación, negociación y administración del presupuesto Nacional, y apoyar a las Secretarías de Educación de los Departamentos y Municipios para que realicen labor parecida en sus jurisdicciones, en manera coordinada y complementaria orientada desde el Ministerio.

#### *4.13 Mecanismos para asignación de recursos públicos para Educación Superior*

Como se argumentó anteriormente, no es posible ni conviene eliminar a la larga los subsidios públicos a la educación superior, como si por ser ésta rentable privadamente. sólo requiriera crédito. El apoyo en áreas básicas, la investigación y el desarrollo de la calidad educativa asociado con la misma, y el papel redistributivo y de movilidad social, demandarán subsidios, directos o como incentivos tributarios a las donaciones privadas. De modo que siempre habrá que contar con mecanismos de asignación de recursos distintos a los del libre mercado. La existencia y regulación de un sistema competitivo de educación superior se prestarían precisamente para establecer mecanismos competitivos para asignación de los recursos públicos, que por supuesto reemplazarían la asignación burocrática.

Como nuevo e indispensable mecanismo para asignación de subsidios de oferta se ha propuesto hasta ahora el de la “*capitación*”. En lugar de la tradicional asignación inercial para las instituciones oficiales, los subsidios se repartirían de acuerdo con una proyección del número esperado de atendidos, según algún costo estandarizado, y cada año se revisaría la proyección de acuerdo con lo efectivamente logrado el anterior, así como el estándar empleado. Ello es además susceptible de mejoras que reconozcan diferenciaciones de estándares según tipos de programas e instituciones, a través de las cuales se incorporen prioridades técnicas, reconocimiento e incentivos para calidad, y reconocimiento del esfuerzo por conseguir recursos propios y complementarios a los subsidios asignados de esta materia. Es indudable que el próximo paso en materia de asignación de subsidios de oferta es el de implementación de un mecanismo de este tipo, con los desarrollos progresivos mencionados, para las instituciones oficiales, y como parte de una estrategia que permita trasladar buena parte de los subsidios de oferta hacia subsidios a la demanda a través del crédito, siempre que tengan lugar reformas regulatorias e institucionales como las discutidas en este trabajo. Sin embargo es un diseño para un sistema cerrado (el público), que incorporaría la calidad en forma de restricciones exógenas en lugar de ser endógena, y que es más directamente orientado a la financiación según estudiantes y no según investigación.

La reforma regulatoria permitiría y debería proveer bases para nuevas formas permanentes de asignación de recursos públicos que:

- No excluyan a las instituciones privadas
- Tenga componentes para investigación y para financiar estudiantes
- Incentive directamente la calidad en todos los niveles y sobre toda la cobertura, en manera que sea complementaria con la eficiencia
- Aunque buena y hasta quizá la mayor parte se asigne como subsidios individuales (a personas y proyectos), también se requieren transferencias (en bloque) a instituciones, para que éstas sean las que internamente distribuyan a los destinatarios finales, y para que financien facilidades comunes.
- Se adecuen diferencialmente a los tipos de formación (tecnológica, profesional, cuasi-profesional, o académica) y las combinaciones de ellos que se den dentro de las instituciones.

Lo que al esquema de *capitación*, aunque sea mejorado, le falta en esencia sería que la asignación se haga sobre ofertas estructuradas que compitan entre sí por los recursos, y los mecanismos correspondientes de adjudicación de *concursos*. Esto sería lo que endogeneizaría la calidad, y requeriría la apertura. Ya se aplica para investigaciones individuales, pero también puede ser valedero para financiaciones en bloque a instituciones y tanto para investigación como para financiar cupos para estudiantes, realizando concursos separados para cada uno de esos rubros.

La financiación pública para investigaciones tiene su canal especializado, COLCIENCIAS, orientado principalmente a proyectos. Sin perjuicio de que se continúe empleando ese canal y que pueda ser también usado para las financiaciones en bloque a las instituciones para investigación, lo que se requeriría sería un mecanismo complementario al de la

financiación de cupos para estudiantes, en manera que se complementen para mejorar la calidad de la formación.

Los montos y los criterios de los concursos variarían también según la calidad sea o no reconocida por el mercado laboral (implicando concursos diferentes según tipos de formación), la complementariedad con otras formas de financiación (becas, financiación de proyectos individuales de investigación). En todos los casos, se permitiría la apertura a todos los concursantes calificados, sin que tengan que ser públicos o privados, o en algunos casos sin que se restrinjan a universidades vrs. el resto. Parte de los recursos se asignaría mediante capitación, y parte por concursos, según la etapa de desarrollo del sistema proceso (para alguna nivelación inicial), y también a la larga, para aprovechar las ventajas y reducir los defectos de cada uno de los mecanismos de asignación.

La regulación aportaría los criterios, las medidas, y la validación de los indicadores para los concursos, pero sus organismos no se debería involucrar en las adjudicaciones, de las cuales se encargaría una *Junta* especializada y autónoma. Las directrices generales de asignación de recursos públicos y la evolución de las mismas corresponderían al Gobierno, vale decir al Ministerio de Educación en coordinación con el de Hacienda.

#### *4.14 Las instituciones públicas de Educación Superior*

Hasta este punto, podrá advertirse que no se ha hecho diferenciación entre las recomendaciones para los sectores público y privado, salvo algunas recomendaciones de desmonte de algunas de las barreras proteccionistas, y especificidades relacionadas con la financiación del primero. Cabe preguntarse entonces cual ha de ser su papel, y qué implicaciones tendría para las reformas regulatorias e institucionales en las cuales se concentra este trabajo.

Sin embargo, antes de esa discusión, cabe señalar que la ley 30 mantuvo un régimen de excepción para la Universidad Nacional, a la cual se le permite primero un estatuto propio y se señala que aplica el régimen de ley 30 en cuanto no interfiera con el primero. No se ha hecho acá un examen detenido del estatuto de la Universidad Nacional que permita saber qué tan significativa haya sido efectivamente la excepción, ni a qué razones corresponde. Pero parecería claro que, en lo que atañe a la implementación de un sistema competitivo y de las reformas regulatorias, el mantener dicha excepción sería discriminatorio y perjudicial, tanto para el sistema como para la propia Universidad Nacional. No tendría presentación ante el resto de instituciones ni ante la sociedad una reforma que se partiera de semejante excepción. Ello no implica negar un papel especial para la Nacional, sino el que se lleve a cabo a expensas del resto, y sobre todo, de la competencia que estructuraría el sistema y a la cual se circunscribe la regulación.

Tampoco sobra señalar que el régimen regulatorio vigente, y la manera como se ha asumido la autonomía, han sido perjudiciales para cualquier pretendido papel especial de la universidad pública, ya que los incentivos y la financiación están organizados es para que se privatice en favor de intereses de algunos directivos, profesores, personal administrativo, y hasta de algunos políticos, a expensas de los fiscos. Las universidades y

demás instituciones públicas que no han entrado en ese proceso se encuentran en desventaja frente a las que sí lo han hecho, y esas honrosas excepciones se han debido más a la tradición y cultura que habían generado hasta el momento. También han ocurrido procesos de deterioro “privatizante”, en el sentido que se acaba de precisar, de universidades que ya habían alcanzado alto grado de desarrollo, en las cuales han pesado más las oportunidades inmediatas ofrecidas por los incentivos vigentes, al amparo de la autonomía irresponsable. Y ha habido desamparo de otras instituciones públicas, como las especializadas en el área tecnológica que han tratado de persistir aisladamente en un empeño de este tipo. Por lo tanto, la reforma regulatoria e institucional sería entonces requisito indispensable (más no suficiente) del logro de un papel especial para de la educación superior pública.<sup>7</sup>

No es este trabajo el lugar para una discusión y recomendación sobre dicho papel especial, más allá de lo que incida positivamente sobre la regulación y la configuración del sistema competitivo. Labores de planificación y coordinación especiales para la educación superior pública pueden conducir a que exista una jerarquía de universidades e instituciones de educación superior, en la cual las de alcance más restringido, en cobertura local y en especialización, sean complementarias y se articulen con las de mayor tamaño, universalidad, e integración directa entre investigación y formación. Ello sería una contribución definitiva a la estructuración del sistema competitivo y con calidad que se persigue, pero dicha labor no correspondería a quienes reglamentan y supervisan. No podría realizarse en forma completamente cerrada al ámbito de las instituciones oficiales, sino que dentro de ellas, pese a que dentro de ellas se facilitaría más, siempre que no persista el autonomismo a ultranza facilitado hasta ahora por la regulación perversa. El desarrollo de la educación tecnológica de calidad es una labor decisiva en la cual las instituciones públicas podrían articularse con alguna mayor facilidad, siempre que no se sigan los principios proteccionistas ni de segmentación respecto al sector privado. Los incentivos positivos y no discriminatorios a la calidad y la cobertura, y no el acceso privilegiado a la financiación, deberían ser a la larga los instrumentos decisivos para el desempeño del papel específico del sector público.

Las instituciones oficiales de educación superior tienen apenas una tercera parte de la matrícula de pregrado y han contribuido con un 22% de la expansión de cobertura en ese nivel en el período 1984-1996.<sup>8</sup> Mientras tanto, el gasto público por estudiante ha crecido 50% en términos reales durante ese mismo período. El fracaso del sector público en la misión de ampliar cobertura ha contribuido a la expansión privada de baja calidad, fenómeno también extensivo a dicho sector. Así es que la universidad pública y demás instituciones de educación superior oficial, enfrentan simultáneamente los retos de calidad y cobertura. Este último es además distributivo y de apertura de oportunidades de movilidad social. Mediante una concentración en expansión horizontal del papel público en educación tecnológica y por ciclos, integrada con las universidades públicas (o privadas) de mayor nivel y desarrollo académico, es que quizá pueda asumirse este reto. La ventaja

---

<sup>7</sup> Bajo el régimen actual, la excepción para la Universidad Nacional quizá ayudó a evitar que siguiera el camino de las que siguieron oportunistamente los incentivos reales ofrecidos. Pero bajo una regulación como la propuesta, el efecto debería ser el contrario: brindarle incentivos proteccionistas que podrían conducir a su deterioro.

<sup>8</sup> En postgrado, las públicas tenían en 1996 el 30% de la matrícula y contribuyeron durante ese periodo con el 28% de la ampliación de cobertura.



de la educación pública podría estar precisamente en el potencial que tiene para articular esos niveles, bajo planeación y coordinación especiales.

Pero el peor camino sería realizarlo arrojándole más recursos sin exigencias, manteniendo las murallas a la movilidad y barreras proteccionistas delimitadas por las fronteras oficiales, y preservando “autonomismo” facilitado por la regulación vigente. Por lo tanto, lo que se requieren son mejores *proyectos* del sector público, en términos de combinación cobertura/calidad, que compitan con los del sector privado, o que se combinen con éste para competir con los que no desarrollen dicha combinación. La clave del éxito estaría en las funciones de planeación, coordinación, concertación y asistencia técnica a cargo del Ministerio de Educación. Para lo cual éste no debería ser absorbido por la regulación, ni ella debería proteger a priori a la educación pública. El gasto público que no subsidie la demanda no debería asignarse en lo posible a priori a la educación oficial, sino que le llegaría por desarrollar sus ventajas competitivas.

#### *4.15 Transición y primera fase de implementación*

El éxito de las reformas depende en gran medida, y hasta en el largo plazo, de la manera como se realiza la transición. La experiencia de la ley 30 ha sido aleccionadora: la reglamentación se demoró casi un año, y durante ese período se efectuaron transformaciones y se abrieron programas e instituciones bajo el régimen antiguo, para aprovechar las cláusulas que respetaban las posiciones de los antiguos. A los defectos del nuevo régimen se añadieron los del viejo.

El alcance de este trabajo no ha permitido propuestas precisas sobre la transición, que deberían ser parte integral de cualquier proyecto. Sólo hay algunas advertencias, para el diseño y la primera fase de implementación de la misma:

1. El aspecto quizá más complejo sería el de la conversión hacia el nuevo sistema de títulos, y la confusión que ello genere en el mercado laboral. Por esta razón es de urgencia también la Ley y la puesta en marcha del sistema de certificación profesional, asunto que no compete sólo al sistema de educación superior.
2. El que la acreditación y la calificación, así como el reconocimiento de la ubicación de las instituciones dentro de la clasificación como universidades, tecnológicos, o entidades de formación general y cuasi-profesional, no sean permanentes sino que deben ser revisados con periodicidad, ayuda enormemente, por eliminar el problema de los derechos adquiridos según estatus previo a la reforma.
3. La reglamentación no debería encargarse a los cuerpos y organismos oficiales existentes, sino que para ello convendría una fase pronta y preliminar de la nueva Comisión Regulatoria, ampliada por expertos para los temas que trasciendan la regulación de la competencia.
4. Se suspenderían de inmediato los procesos de transformación institucional, hasta que se pongan en marcha los nuevos organismos de reglamentación y supervisión.
5. Entre los elementos de la propuesta que requerirían más pronta implementación se encontrarían:

- Puesta en marcha de la CRES, la superintendencia, y la Dirección de Educación Superior
- Estudio y plan de necesidades de recursos públicos para la educación superior
- Reglamentación de la clasificación y la calificación de instituciones
- Reglamentación de los ciclos
- Exámenes de logro académico al finalizar los ciclos de pregrado
- Calificación de las instituciones
- Reclasificación de las instituciones
- Acreditación obligatoria de programas claves (e. g. educación, y medicina)
- Incorporación de los indicadores correspondientes al sistema de información
- Expedición de normas prudenciales y de órdenes de “capitalización”
- Reglamentación del régimen de responsabilidades personales y de conflictos de interés de los directivos de las instituciones privadas
- Fiscalización de las entidades sin ánimo de lucro para asegurar que haya excedentes sociales que se reinviertan en la actividad, y suspensión de las exenciones del impuesto a la renta cuando no se cumplan requisitos de este tipo, o de calidad mínima
- Indicadores de costos unitarios de las instituciones oficiales (ajustados por composición del producto),
- Asignación de subsidios de oferta por capitación,
- Montaje del redescuento para subsidiar créditos, condicionados al menos por la calificación de las instituciones
- Incorporación de la Universidad Nacional al régimen general, aun en la etapa transitoria.

## **5. La gobernabilidad de la regulación**

El éxito de la reforma regulatoria y de su entorno institucional inmediato, no depende sólo de cómo establezca los incentivos y controles, sino también de la capacidad de hacerlos operar y cumplir. Ello no depende sólo del aparato regulatorio, sino del entorno institucional más amplio en el cual actúa, especialmente del ambiente que le crea las formas de actuar del ejecutivo y del sistema judicial, y del marco legal y la manera como lo estructura el poder legislativo. Una manera de obviar problemas que dependan de dicho entorno sería la de dar al sistema regulatorio un ámbito de acción muy amplio, y gran poder autónomo, como ha ocurrido con el judicial. Es un extremo que sin embargo tiene problemas definitivos, por lo cual acá se ha preferido una delimitación muy precisa del alcance de la regulación y cierta restricción de su autonomía. En tal escenario con máxima autonomía y discrecionalidad, habría un grave riesgo de “expropiación” por la vía regulatoria (que fue lo que motivó el autonomismo actual) ya que la inversión en la actividad de educación superior no sería fácilmente reversible ni movilizable a otras actividades, aunque no hubiera significativas economías de escala, y por la dispersión y vulnerabilidad de manipulación política de los usuarios. La independencia del aparato regulador lo convertiría en otro rentista enfrentado al gobierno, o quizá más probablemente, facilitaría su captura por parte de los intereses sectoriales más poderosos.

La regulación vigente corresponde a otro extremo, que ya ha sido capturado por los rentistas del sector, público o privado, con el agravante de haber convertido al gobierno y

el estado en cómplice, por haberse confundido el ejecutivo y el regulador. Las rentas se distribuyen descentralizadamente, y la competencia se ha liberado completamente.

La alternativa de restringir y especializar la autoridad regulatoria, que es la que se ha propuesto acá, presenta sus propios problemas: la capacidad de hacer cumplir depende también de la parte de las decisiones que queda bajo control del gobierno, de la manera como el sistema judicial autónomo interprete la normatividad y la desarrolle a través de sus dictámenes (que es muy importante bajo el nuevo régimen de estado social de derecho), y de la manera como el legislativo procesa y modifica las iniciativas, establece criterios legales y delega poderes reglamentarios. Esta propuesta le apuesta a que:

- El gobierno una vez liberado de los compromisos regulatorios, se dedicaría a una buena labor de planeación y apoyo técnico;
- El poder judicial tenga capacidad técnica, consistencia en sus apreciaciones y decisiones, e intereses subsidiarios y no propios para ejercer su independencia en materias de educación;
- El legislativo no acabe distorsionando la iniciativa a favor de intereses particulares, imponga criterios más que atribuciones y delegaciones al gobierno a cambio de favores de éste a los parlamentarios individuales,
- Las deficiencias que puedan presentarse en cada uno de estos poderes se compensen a través de los chequeos y balances entre ellos, o través de alguna coordinación política como la que impondrían partidos bien organizados e influyentes en todas las ramas. .

Siendo claro que no están dadas estas condiciones, cabría preguntarse por la oportunidad de una reforma regulatoria. A lo cual se responde de nuevo con el argumento de que ella es necesaria más no suficiente, y que sin ella se magnifican los efectos adversos de todas estas otras deficiencias institucionales más lejanas. Así, el gobierno tendría al menos la oportunidad de planear y ejecutar y de apoyar a la comunidad universitaria, el sistema judicial no tendría necesidad de andar interpretando e interviniendo tanto para compensar vacíos reglamentarios y atender los desmanes y la corrupción que ha producido la ausencia de inspección y vigilancia, y el legislativo tendría menos oportunidades de alianzas no santas con el gobierno, y se exigiría más en materia reglamentaria general, más en criterios que en delegaciones de poder.

Reformas regulatorias de este tipo ya han tenido lugar en salud, seguridad social, servicios públicos, y para las actividades financieras, aseguradoras y bursátiles, que es de donde se han extraído las lecciones relevantes para la regulación de la educación superior. La educación es el sector estratégico decisivo que está más atrasado en esta materia, particularmente en el nivel superior, donde la privatización y la autonomía, sobre el transfondo de un mercado fundamentalmente imperfecto, están exigiéndola. También cabe argumentar que a pesar de sus defectos las demás reformas regulatorias sí han representado un avance institucional, pese a encontrar los mismos problemas externos de gobernabilidad que enfrentaría la de la educación superior, y pese a los muchos defectos técnicos internos de diseño e implementación que presentan. Y por último, las reformas regulatorias también han servido para destapar las deficiencias de “macrogobernabilidad”, en los poderes, ejecutivo y judicial, generando la demanda por las reformas en esos niveles, y permiten identificar muy concretamente las necesidades correspondientes.