

La reforma de la Ley 30: ganadores y perdedores

Luis Vélez Á.*

Abstract

Higher education in Colombia suffers from two interrelated problems: a financing system that concentrates public transfers in a privileged group of universities and the low quality that increasingly characterizes the supply of higher education in this country. The reform proposed by the government does not solve any of these problems: on the contrary, it makes them worse. This document concludes with several proposals that should be incorporated in the proposed legislation so that the goals of coverage and quality are successfully met.

Resumen

La educación superior en Colombia adolece de dos problemas fundamentales, estrechamente relacionados entre sí: un sistema de financiamiento que concentra las transferencias públicas en un grupo privilegiado de universidades y una oferta educativa de baja calidad con una participación creciente en la oferta total. La propuesta de reforma presentada por el Gobierno Nacional no resuelve ninguno de estos problemas; por el contrario, los perpetúa. Este documento concluye con algunas propuestas que deben ser incorporadas a la reforma de la educación superior para buscar el logro de sus metas de mayor cobertura y mejora de su calidad.

Keywords: Higher Education, Education Reform, Financing of education

Palabras clave: Educación superior, Reforma a la educación, Financiamiento de la educación

Clasificación JEL: 121, 122, 123, 128

Primera versión recibida el 18 de octubre de 2011; versión final aceptada el 25 de octubre de 2011

Coyuntura Económica, Vol. XLI, No. 2, diciembre de 2011, pp. 247-254. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia

* El autor es Docente en el Departamento de Economía de la Universidad EAFIT, Colombia. E-mail: lveleza2@efit.edu.co

La educación superior en Colombia adolece de dos problemas fundamentales, estrechamente relacionados entre sí: un sistema de financiamiento que concentra las transferencias públicas en un grupo privilegiado de universidades y una oferta educativa de baja calidad con una participación creciente en la oferta total. La propuesta de reforma presentada por el Gobierno Nacional no resuelve ninguno de estos problemas; por el contrario, los perpetúa. Estos problemas están determinados por la naturaleza de las universidades del país.

Una universidad puede definirse de muchas maneras. Para los propósitos de la siguiente exposición es conveniente definirla como una agrupación de profesionales, vinculados por contratos de diferente tipo, que se asocian para ofrecer una serie de productos o conjuntos de productos -enseñanza, investigación, consultoría, etc.- que ninguno de ellos está en condiciones de suministrar individualmente o cuyo suministro fragmentado resultaría excepcionalmente ineficiente y costoso. Existen en Colombia tres tipos de universidades de acuerdo con las características de su función de oferta educativa.

El primer grupo, Universidades Tipo I, está integrado por las instituciones que conforman el llamado Sistema Universitario Estatal (SUE), una treintena, que en virtud de la ley reciben los aportes que la Nación y las entidades territoriales destinan al financiamiento de la educación superior. Entre 2003 y 2010, recibieron de la Nación cerca de 15 billones y de las entidades territoriales un poco

más de \$800.000 millones. En 2009 recibieron de la Nación 2,2 billones. La ley 30 de 1992 y el proyecto de reforma presentado por el Gobierno les garantiza el crecimiento real de esos ingresos, los cuales, sumados a los que reciben de las entidades territoriales les permiten ofertar sus servicios a precios extraordinariamente bajos, lo que les atrae una demanda que excede ampliamente su capacidad de atenderla. En la Universidad de Antioquia, por ejemplo, los ingresos por matrícula representaron menos del 3% de los ingresos totales en 2009; la matrícula promedio anual fue de 0,4 millones frente a 3 millones sólo de costo administrativo por alumno. En la Universidad Nacional las cifras respectivas son 9%, 1,8 y 6,4 millones. Para el conjunto del SUE: 16%, 1,2 y 1,7 millones.

El segundo grupo, Universidades Tipo II, lo conforman un conjunto de universidades privadas, no más de una docena, que ostentan acreditación de alta calidad. No reciben transferencia alguna, razón por la cual dependen, fundamentalmente, de las matrículas que cobran a sus alumnos, entre 5 y 10 millones de pesos por semestre y, marginalmente, de la venta de servicios de consultoría y extensión. Sus tarifas restringen evidentemente la demanda que enfrentan las familias de ingresos medios y altos, aunque han podido ampliar su cobertura a estudiantes de bajos ingresos gracias a fondos privados de becas y créditos.

Está finalmente un grupo de instituciones, Universidades Tipo III, que no están acreditadas, cuya

estrategia consiste en reducir los costos directos empleando masivamente profesores de cátedra mal pagados y peor capacitados, y los indirectos recurriendo al horario nocturno y de fin de semana. Esto último es especialmente importante para los estudiantes de bajos ingresos que pueden de esta forma tener trabajos de tiempo completo, los cuales les permiten mantenerse y pagar las matrículas, que no son necesariamente bajas, entre 1,5 y 3,5 millones por semestre, habida cuenta la calidad del servicio que reciben. Estas universidades muestran un gran crecimiento y se expanden a todas partes; una de ellas tiene sedes en 23 municipios que atienden casi 40 mil estudiantes. Sólo la supera, por el momento, la Universidad Nacional.

El Cuadro 1 muestra valores medios de las matrículas de los tres tipos de universidades; las matrículas de las universidades Tipo I se calcularon con base en los ingresos por matrícula reportados por las universidades del SUE en 2009 y el número de alumnos; las del tipo II y III son promedios calculados a partir de la información del Observatorio

Cuadro 1
MATRÍCULA SEMESTRE PREGRADO
(Millones de pesos)

Universidad	Máxima	Media	Mínima
Tipo I	1,2	0,6	0,2
Tipo II	10,5	6,5	4,8
Tipo III	3,5	2,2	1,4

Fuente: ???

de la Universidad Colombiana tomando para las primeras, 10 universidades con acreditación de alta calidad y para las segundas, 10 universidades no acreditadas de gran tamaño. No se consideraron las matrículas de carreras como medicina y odontología, sustancialmente superiores a las de las demás carreras.

La retórica de las universidades Tipo I consiste en mostrarse como las universidades del pueblo, y en hacerle creer a todo mundo que sin el subsidio a la oferta que monopolizan los pobres no tendrán acceso a la educación superior. Esta retórica ha sido exitosa y en el proyecto de reforma de la ley 30 se mantiene su acceso privilegiado a los recursos públicos. Sorprendentemente, sus rectores están inconformes a pesar de que se les garantiza el crecimiento real de los aportes en un porcentaje que depende de la tasa de crecimiento del PIB. Así, si el PIB crece 4,5% anual, la que ha sido su tasa de crecimiento de largo plazo, los aportes se incrementarán 1,35%. (Artículo 145); pero hay algo más: los artículos 146 y 147 disponen un incremento real de 3 puntos porcentuales, entre 2012 y 2022, condicionado a ciertas metas de cobertura, investigación, etc. En breve, a partir de 2012, los aportes de la Nación a las Universidades Tipo I se incrementarán más de 4% real anual. En los otros aspectos, para las Universidades Tipo I se conservan todas las disposiciones que consagran su autonomía que, en lo financiero, parece significar poder disponer de los recursos de la Nación sin rendir demasiadas cuentas: ganadoras netas. Los rectores de las universidades del SUE

podrán continuar levantándose el 1° de enero con la tranquilidad que da el tener garantizado, sólo con los aportes directos de la Nación, el 60% de los ingresos del año. Para el rector de la Universidad Nacional esa tranquilidad llega al 80%.

Tal vez lo que incomoda a las Universidades Tipo III son ciertas disposiciones, no muy exigentes, en materia de calidad. Por ejemplo, el artículo 68 dispone que la presentación (debiera decir aprobación) del examen de Estado es requisito para optar al título de pregrado y que sus resultados servirán para obtener indicadores de calidad. O tal vez el artículo 23 con el que se pretende recuperar el valor de la denominación de "Universidad", imponiéndole a las instituciones de educación superior que actualmente lo ostentan exigencias tan obvias como acreditar contar con grupos de investigación y tener profesores "con formación que corresponda a los niveles y campos de formación que desarrollan". Nada se les exige en materia de acreditación institucional o de programas, que podrán seguir multiplicando sólo con el requisito de la acreditación calificada o no, que no se le niega a nadie. Serán ganadoras netas, pues esos artículos, lo mismo que el artículo 47, que dispone que los delincuentes condenados no puedan ser rectores de las universidades, se hundirán solos o con toda la reforma; ganan con la reforma y mucho más si se hunde como seguramente ocurrirá.

Para las Universidades Tipo II, el proyecto mantiene las mismas restricciones e imposiciones

de la ley 30: matrículas sometidas a control de precios, y exigencias como destinar el 2% de sus ingresos a programas de bienestar universitario. El artículo 101 contiene el único "incentivo" a estas entidades al señalar que el Gobierno podrá destinarles recursos mediante procedimientos de selección objetivos; pero nada se dice de montos ni de fechas. El artículo 163 continúa discriminándolas en materia tributaria, pues si bien señala que no son responsables del IVA, reserva el beneficio de la devolución del IVA pagado y del impuesto predial a las universidades públicas. Las Universidades Tipo II, es decir, las que tienen acreditación de alta calidad, quedan como estaban: disputándose el mercado de los alumnos de estratos medio y alto, y tratando de llegar al mercado de los estratos bajos mediante becas y créditos financiados con fondos privados.

Como resultado de lo anterior, los perdedores netos son los estudiantes pobres que continuarán sometidos al racionamiento de cantidad de las Universidades Tipo I o, los que puedan, a conformarse con la educación de las Universidades Tipo III que genera grandes expectativas de mejoramiento y mediocres capacidades para materializarlas.

El objetivo anunciado de la reforma es incrementar la cobertura, especialmente en el pregrado. Con su productividad actual y manteniendo las matrículas en términos reales, las instituciones del SUE podrían aumentar sus cupos, por lo menos, a una tasa de 6% anual, poco más de 30.000

estudiantes. Esto es factible ya que, entre 2003 y 2009, con menos recursos, la matrícula de estas instituciones creció a una TACC de 7,4%, pues sus alumnos pasaron de 346.946 a 534.060 en todos los niveles de formación, y de 331.088 a 502.783 en el pregrado, con una TACC de 7,2%; con una mejor distribución de esos recursos la cobertura podría expandirse a tasas superiores al 10% anual.

Los recursos siempre serán escasos, tanto los destinados a la educación superior como los destinados a cualquier otra cosa; por ello resulta crucial garantizar que su distribución sea equitativa y su empleo eficiente. En 2009, por ejemplo, la Universidad Nacional, que atiende el 8,7% de los alumnos del SUE, recibió el 33% de las transferencias de la Nación: \$15,6 millones por alumno; esto le permite tener un matrícula promedio anual de \$ 1,7 millones, a pesar de tener gastos anuales de administración de \$6,4 millones por alumno. La Universidad de Antioquia, con el 7,2% de los alumnos, recibió el 9,1% de los aportes, cobró una matrícula anual promedio de \$430.000 y tuvo gastos de administración anual por alumno de poco más de \$3 millones. Los ejemplos pueden multiplicarse; importa establecer que el subsidio recibido por los alumnos de las universidades del SUE supera el 90% del costo, tomando como indicador de éste la matrícula media de las universidades Tipo II. En el caso de la Universidad Nacional el subsidio es del 87% del costo y en el de la Universidad de Antioquia asciende al 97%. No es cierto que las matrículas de las universidades estatales se hayan incrementado:

entre 2003 y 2009 cayeron en promedio 27% en términos reales; en el caso de la Universidad de Antioquia la reducción fue de 65%.

El Gobierno y el país entero parecen haber aceptado la idea de que la educación superior es "un derecho, un bien público basado en el mérito" como dice el artículo 1 del proyecto de reforma de la ley 30; hay que decirlo con toda claridad: eso es un error. La educación superior es un bien privado como el que más, y el primer beneficiario de ese bien es quien la posee. Existen, naturalmente, externalidades positivas que justifican la destinación de recursos públicos a su desarrollo; sin embargo, como bien privado, es el beneficiario quien debe asumir la mayor parte o la totalidad de los costos que entraña su adquisición. Los subsidios a la educación superior se justifican para evitar el desperdicio social que supone excluir del sistema a jóvenes capaces, dedicados y talentosos provenientes de familias de bajos ingresos (Cuadro 2).

La política actual de financiamiento de la educación superior es ineficiente e inequitativa; dada la cuantía de los recursos, los principales responsables de que la cobertura del sistema público no sea más amplia son justamente los que tuvieron la fortuna de acceder al mismo y reciben un subsidio desproporcionado. Es francamente ridículo que un estudiante de la Universidad de Antioquia pague por semestre menos de lo que cuesta mensualmente un pre-escolar. Una verdadera reforma al sistema de financiamiento de la educación superior pasa,

Cuadro 2
SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL

Universidad	Matrícula promedio anual \$ de 2003		Matrícula/Ingresos (%)	
	2003	2009	2003	2009
Antioquia	921.480	327.819	6,8	3,0
Atlántico	318.832	297.746	2,9	5,7
Caldas	424.988	358.620	4,8	5,7
Cauca	920.410	662.529	10,5	11,2
Magdalena	1.552.925	670.420	17,1	21,2
Nacional	1.682.283	1.567.748	10,5	9,2
Córdoba	1.665.933	430.952	9,8	6,8
Cundinamarca	1.191.576	1.073.901	32,9	35,1
Quindío	1.587.020	917.398	26,0	25,6
Amazonía	1.156.552	641.111	18,0	26,8
Tolima	850.581	886.139	30,1	45,6
UP Cesar	1.272.689	982.988	36,9	45,1
La Guajira	609.352	561.636	15,4	19,6
Valle	1.415.513	866.336	13,7	12,0
De los Llanos	1.235.294	1.096.689	18,3	24,3
Distrital	708.911	464.356	12,3	9,8
Nariño	779.569	823.622	10,2	12,6
Chocó	1.588.193	1.301.252	23,7	33,8
Sucre	980.153	638.718	13,8	18,1
UIS	1.463.007	1.113.409	16,4	16,2
Total SUE	1.272.896	931.058	15,3	16,8

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Reportes de las IES.

antes que nada, por establecer, como se hizo con los servicios públicos domiciliarios, un monto de subsidio eficiente, equitativo y financieramente viable, además de un mecanismo adecuado de focalización. Si los estudiantes recibieran un subsidio de 70% del costo, la cobertura podría aumentarse sustancialmente con los recursos actuales.

La masificación de la educación superior es probablemente el mayor desafío que enfrenta la

política educativa de todos los países del mundo, desarrollados y no desarrollados. Existen tres fuentes de financiación que pueden combinarse en diversos grados: recursos fiscales, matrículas pagadas por las familias y créditos pagados por los beneficiarios a la culminación de sus estudios; pueden añadirse las contribuciones de las instituciones filantrópicas, de gran importancia en algunos países; la discusión debería centrarse en establecer la combinación óptima de estas fuentes, teniendo en cuenta criterios de eficiencia, equidad y viabilidad financiera.

A juzgar por la política de reducción de las matrículas practicada durante los últimos años, los administradores de las universidades que conforman el SUE parecen inclinarse por una financiación exclusivamente con recursos fiscales. ¿Es esto viable? A un costo de \$ 6,5 millones por semestre, el sostenimiento de los 1.570.447 alumnos matriculados en 2009 habría tenido un costo fiscal de \$10,2 billones, poco más del 4% del PIB. Esa cifra de matriculados representa, según el Ministerio de Educación, el 33% de la cobertura, y la meta deseada es el 50%, es decir, 2.379.465. Si en ese mismo año se hubiese alcanzado dicha meta, el costo fiscal habría ascendido a \$15,5 billones o sea el 6,2% del PIB. Ostensiblemente, esto carece de toda viabilidad; aunque para un magistrado de la Corte Constitucional ésta es una consideración sin importancia frente a la definición de la educación superior como un "derecho y un bien público". Pero incluso para el menos estadista re-

sultará evidente que los alumnos de las familias de ingreso medio y alto deben pagar su propia educación. Los excluimos del cálculo, asumiendo, de acuerdo con la estratificación de los servicios públicos domiciliarios, que el 80% de los alumnos pertenece a familias de estratos 1 al 3. Se financiarían entonces con recursos públicos sólo 1.903.572 alumnos, con un costo fiscal de \$ 12,4 billones, es decir, 4,9 puntos del PIB.

Parece indudable que, sólo por consideraciones financieras, el país debe optar por un esquema de financiación en el que los costos de la educación superior se compartan por las tres fuentes mencionadas; que en la práctica se reducen a dos: el sector privado y el público. Pero hay algo más: quien se beneficia de la educación superior obtiene ventajas como un ingreso más elevado, un mayor estatus social y el acceso a los servicios materiales y tecnológicos de las sociedades modernas; éstos son, sin la menor duda, beneficios eminentemente privados. Por otra parte están las externalidades asociadas a disponer de una población mejor educada -mayor crecimiento económico y una vida cultural y política de más calidad- que justifican que los gobiernos contribuyan a la financiación de la educación superior. La mezcla adecuada en una sociedad concreta depende de factores culturales y sociales, pero antes que nada, de sus posibilidades económicas.

La reforma de la educación superior debe partir de una posición precisa frente al problema de cómo se deben compartir los costos de la educación; el

Gobierno se ha equivocado al definirla en el proyecto de ley como un bien público; la educación es un bien privado con externalidades, y es esto lo que fundamenta una política de financiación de costos compartidos. También se equivoca el Gobierno al asumir una posición vergonzante frente a la eventual participación de capitales privados, que buscan el retorno de su inversión en la financiación de la educación superior, tolerando al mismo tiempo la presencia en el sector de entidades sin ánimo de lucro; se equivoca, igualmente, al aceptar sin cuestionarla la política de reducción de las matrículas practicada por las universidades estatales en ejercicio de su autonomía financiera; se equivoca asimismo al aceptar que los recursos de la Nación se destinen exclusivamente a las instituciones del SUE. Con estas premisas, se proponen a continuación unos elementos que deben ser incorporados a la reforma de la educación superior para buscar el logro de sus metas de mayor cobertura y mejora de su calidad:

- ❑ La financiación de la educación en todas las universidades, públicas y privadas, debe ser compartida por las familias, los beneficiarios, el Gobierno y los inversionistas privados con móviles filantrópicos o de beneficio.
- ❑ En los aportes nacionales y territoriales a las universidades estatales se diferenciará explícitamente la parte que corresponde a la financiación de la investigación, de la destinada a la financiación de formación de pregrado.

- ❑ Los aportes del Gobierno no financiarán estudios de posgrado; éstos se financiarán por los beneficiarios, sus familias o inversionistas privados; la participación del Gobierno será mediante créditos a los beneficiarios.
- ❑ Las matrículas en las universidades estatales se fijarán en función de los costos, y el subsidio otorgado será diferencial, según la condición económica del alumno, y no podrá exceder el 70% del costo.
- ❑ Una parte de los aportes de la Nación se destinará a las universidades privadas con acreditación de alta calidad y se distribuirá competitivamente entre éstas en función del número de alumnos de familias pobres que en ellas se matriculen.
- ❑ Debe mantenerse la presentación de los exámenes de Estado como requisito para la gradua-

ción en el pregrado y los resultados de éstos como elementos de evaluación de la calidad; deben mantenerse y reforzarse las exigencias para ostentar el título de universidad.

- ❑ Las universidades privadas deben tener el mismo régimen tributario que las universidades públicas, es decir, no deben estar obligadas a cobrar el IVA y deben beneficiarse de la devolución del IVA y el impuesto predial pagados.

Estas propuestas se hacen sin albergar demasiadas esperanzas sobre la acogida que puedan tener; en muchos aspectos son completamente contrarias al estado actual de la opinión sobre estos temas; no obstante, ante el desatino y la estulticia que prevalecen en la discusión actual, es pusilánime permanecer en silencio. *Dixi et salvavi animam meam.*