

Por qué el gasto público del Estado colombiano en educación superior es tan deprimente?

O. Acosta. Contribución al debate sobre la financiación de las universidades públicas

El progreso tecnológico y la innovación constituyen un elemento crítico del éxito de las naciones desarrolladas en un mercado global cada vez más competitivo. La investigación realizada por las universidades contribuye enormemente a sentar las bases sobre las cuales se edifica la innovación que hace posible la competitividad de las naciones. La investigación de las universidades se ha reconocido como un factor vital en la generación de conocimiento y en la educación de las generaciones futuras de capital humano de nivel de pregrado y postgrado, formadas para adquirir, generar, asimilar, transformar o explotar el conocimiento. En los países desarrollados, una alta proporción de la investigación y la educación de los nuevos investigadores tiene lugar en universidades públicas financiadas en una alta proporción con recursos públicos.

Políticas de financiación de la educación superior

Aunque la provisión o financiación pública de la educación superior sin ánimo de lucro se ha destacado como una característica distintiva de los países desarrollados, en varios de ellos, donde se impusieron políticas neoliberales, la educación ha pasado de ser gratuita o altamente subsidiada a ser sufragada en forma creciente por los estudiantes o sus familias. Las políticas de financiación de la educación (enseñanza, docencia) se han venido diferenciando de las políticas de financiación de la investigación académica. De tal manera que, dada la importancia de la educación superior en el mantenimiento de la competitividad y la capacidad innovadora de las naciones desarrolladas, sus gobiernos continúan garantizando el apoyo financiero a la investigación académica, construyendo y manteniendo universidades de investigación y de *Clase Mundial*.

En Colombia, las políticas públicas no sitúan a las universidades como un motor de la productividad, la competitividad y el mejoramiento del ingreso. En contraste, se ha declarado a la minería, el activo de las viejas colonias, como la locomotora del crecimiento económico y la prosperidad. Los ingresos fiscales tienen una alta dependencia de la minería y los hidrocarburos, los cuales son significativamente sensibles a la volatilidad de los precios de las materias primas, además de que la práctica del extractivismo va acompañada de la depredación del ambiente y del atentado a la salud de los ciudadanos. Además, la combustión de cada tonelada de carbón y de cada barril de petróleo es una criminal contribución al preocupante cambio climático. Aunque la fuente del crecimiento presente y futuro está en la productividad, nuestro crecimiento económico ha estado articulado al aumento de capital físico y humano y no a la productividad. El crecimiento no ha estado acompañado de un aumento en la productividad total de factores (PTF), la cual, en promedio, ha estado cercana a cero en las últimas dos décadas.

Financiación de la educación superior y subdesarrollo

La reticencia del Estado colombiano para financiar apropiadamente con recursos públicos la educación superior se explica, en gran medida, por su talante casi pre-capitalista, por su propósito deliberado de mantener al país inmerso en un capitalismo “de garaje” poco intensivo en conocimiento. El capitalismo moderno cada vez más se fundamenta en el conocimiento, el cual es inherente a su estructura, funcionamiento e instituciones. Un Estado que esencialmente sirve al interés del capital especulativo y usurero o al interés transnacional, poco le importa la educación superior y mucho menos la de carácter público. La universidad moderna no se reduce solamente a la reproducción de las disciplinas y las comunidades académicas y al cultivo del pensamiento crítico, sino que cada vez más contribuye con su conocimiento a la creación de riqueza y al desarrollo económico, con todos sus naturales impactos sociales y culturales. No financiar suficientemente la universidad pública es casi un crimen de estado deliberado y dirigido a mantener y profundizar el subdesarrollo, la dependencia y la pobreza. El sometimiento de la universidad pública a déficits financieros históricos es demostrativo de la consideración que el Estado colombiano hace de este nivel educativo como una pesada carga para las finanzas públicas, que compite con otras prioridades, entre ellas, con el gasto militar.

El Estado colombiano se niega a reconocer que la inversión en educación en general, y en particular en la educación superior pública, asegura la generación del capital humano necesario para el cumplimiento de metas económicas, sociales y culturales. Invertir en capital humano es fundamental para afrontar los desafíos y oportunidades de la Cuarta Revolución Industrial. Una suficiente financiación de la educación superior es imprescindible en la construcción de un ecosistema nacional de innovación, lo cual requiere de una sólida plataforma de investigación y desarrollo. Esta condición, junto con otros factores, es insustituible para asegurar crecimiento, desarrollo y prosperidad. La universidad pública es, igualmente, un factor determinante en la reducción de las inequidades y desigualdades sociales, es crucial en el mejoramiento de los estándares de vida de los ciudadanos y en la construcción de un modelo económico sostenible y amable con el ambiente.

Mercantilización de la educación superior

En muchos países inscritos en el mundo del subdesarrollo, en mayor o menor medida, se diseminaron las fuerzas del mercado en la educación superior, conduciendo a la proliferación de agentes privados prestadores del servicio de la educación superior, haciendo así de la educación un objeto mercantizable, por el cual el usuario (estudiante) debe pagar. En una preocupante proporción, la educación ofrecida por negociantes para que sea sufragada privadamente por los usuarios es atentatoria contra el desarrollo económico y el bien común. Se debe destacar que la educación superior con ánimo de lucro, tanto la presente en países en desarrollo como en algunos países desarrollados, reviste esencialmente características de educación superior “de garaje”. Bajo la noción de que la educación superior es un bien privado transable en el mercado, se estimuló su mercantilización con el incentivo de configurar un lucrativo negocio. Esta mercantilización está amenazando la calidad de la educación superior, especialmente en países como Colombia, donde ella echó raíces mucho antes de la ola global neoliberal de los años 1980 y 1990. Entre 1950 y 2000 se pasó de 72% de estudiantes matriculados en instituciones de

educación superior (IES) públicas a solamente 32%. Y en 2015, solamente el 23% de las IES eran públicas.

Beneficios públicos y privados de la educación superior

La financiación pública de la educación superior en los países capitalistas desarrollados con predominantes políticas socialdemócratas permite socializar, a través de los impuestos progresivos, los costos de la formación de fuerza laboral calificada, la producción de una alta proporción del conocimiento básico y la realización de la investigación y desarrollo (R&D). Así, se producen beneficios privados a los propietarios del capital que utilizan fuerza laboral calificada y conocimiento generado por la investigación académica financiada con recursos públicos, pero también son privados los beneficios obtenidos por quienes acceden a la educación superior, representados en mejores salarios, capacidad de ahorro y mejores estándares de vida. Por otra parte, se producen externalidades positivas y beneficios públicos reconocidos como valores estratégicos del conjunto de la sociedad, tales como diversidad y capacidad para responder a grandes desafíos, mayores niveles de productividad, captación de mayores impuestos, mayores compromisos cívicos y de participación democrática, sentimientos de comunidad y solidaridad, menores tasas de criminalidad y mayor respeto a los valores éticos y los derechos humanos, entre otros.

Los beneficios individuales derivados de una educación superior de calidad se irradian ampliamente a la sociedad a través de capital humano con mejores capacidades. Los inconmensurables beneficios públicos de la educación superior dejaron de justificar la financiación pública en los países donde priman políticas neoliberales, para enfatizar exclusivamente los beneficios privados. Sin embargo, se debe destacar que los países hoy inscritos en la esfera del mundo desarrollado, construyeron su fortaleza económica, su dimensión política y su grandeza cultural con la contribución de la educación superior, en momentos en que su financiación fue esencialmente pública. En consecuencia, si la sociedad se beneficia, se considera justo que toda ella tribute para que la educación superior sea públicamente financiada. La eliminación de la gratuidad y los subsidios a la educación superior, con el fin de que solo quien la utiliza asuma todos los costos, se juzga igualmente injusta dado que el usuario estaría pagando no sólo para beneficiarse individualmente, sino para beneficiar a quienes no la están utilizando y al conjunto de sus conciudadanos.

Indicadores del gasto público en educación superior

El gasto público del Estado colombiano se ubica en niveles similares o inferiores al promedio de los países con los más altos indicadores neoliberales en materia de políticas públicas de financiación de la educación superior. Países como Australia, Reino Unido y Estados Unidos, entre otros, al igual que Colombia registran un promedio de gasto público en educación superior del orden de 0.9% del producto interno bruto (PIB), mientras que países clasificados como socialdemócratas y conservadores, muestran un promedio en este gasto público de 1.6% y 1.1% del PIB, respectivamente. El gasto público de Colombia como proporción del gasto total (público más privado) en educación superior es de 52% (según el MEN en 2015) o de 36% (según la OECD en

2016), colocándose en el campo de los países de políticas neoliberales, cuyo promedio es de 45.9%, y muy lejos de aquel de los países de políticas socialdemócratas y conservadoras, los cuales muestran porcentajes promedios de 94.2% y 76.6%, respectivamente. La inversión pública de Colombia en R&D es aún más deprimente: nunca ha superado las dos décimas (0.2) porcentuales del PIB, ubicándose muy lejos del típico 2%, y mucho más, de los países desarrollados, y aún por debajo de varios países no-desarrollados.

El gasto público de Colombia por estudiante en educación superior es 4 veces menor que el promedio de los países de la OECD. Los aportes de la nación a las universidades públicas con relación al gasto público en educación superior pasó de 55.7% (2002) a 37.0% (2016). Los Aportes de la Nación a los Presupuestos de Funcionamiento e Inversión (ANPFI) de las universidades públicas con relación al Total de Gastos del Gobierno Nacional (TGGN) se redujeron en un 44.4% entre 1993 y 2017. Los costos para pago de salarios y prestaciones sociales de las universidades públicas pasaron de representar el 39% de los ANPFI en 2003 a 34% en 2013. Los ANPFI como porcentaje de los recursos financieros de las universidades públicas pasaron de representar el 73% en 1993 a representar solamente el 48% en 2016.

La educación superior como bien público o bien privado

La controversia académica acerca de la caracterización de la educación superior como un bien público o un bien privado ha conducido, dada su naturaleza económica de bien público no-puro (que no cumple estrictamente con la condición de ausencia de rivalidad para acceder a él y de inagotabilidad cuando otros acceden a él), ha permitido que la educación superior, en algunos países, sea considerada como un bien privado, y su acceso a ella como un acto de decisión de un agente económico racional que la asume como una inversión económica que anticipa futuras ganancias. Tal caracterización se contrapone a la noción de derecho o de bien común surgido de un interés compartido por una comunidad. La vieja declaración de la Naciones Unidas sobre la educación, en sentido general, como un derecho humano fundamental, pero con la discriminación posterior de la gratuidad y obligatoriedad para el nivel primario, la accesibilidad y disponibilidad para todos para el nivel secundario por los medios que sean más apropiados, y la accesibilidad para todos, pero limitada por el mérito y la capacidad individual para el nivel terciario (superior), ha facilitado que muchos gobiernos no consideren a la educación superior como una responsabilidad pública de cobertura universal.

Fórmulas para financiar la educación superior

Existen diferentes formas estructurales en la manera como los países financian la educación superior. En países de políticas socialdemócratas (ej. países escandinavos y otros) los estudiantes pagan bajas tarifas educativas o es gratuita, y además reciben generosas subvenciones o subsidios para sostenimiento. Estos países cuentan con sistemas fiscales (tablas impositivas) altamente progresivos para financiar estos subsidios educativos. De forma contraria, en Reino Unido, Estados Unidos y Australia, la carga de los costos de la educación superior recae esencialmente en los estudiantes o sus familias, mientras que las subvenciones con recursos públicos son escasas. Aquí la figura de los préstamos es lo predominante. Una vez la educación

superior es definida implícita o explícitamente como una inversión privada, desde el ámbito de la teoría económica, varias han sido las recomendaciones sobre su financiación.

Milton Friedman, notable ideólogo neoliberal, destacó la falla de mercado que se producía si se utilizaban los préstamos hipotecarios convencionales para invertir en capital humano, los cuales son apropiados para adquisición de casa o vehículo. Los estudiantes carecen en general de una garantía hipotecaria ante un banco privado, lo que permitiría eludir el pago de la deuda. Con préstamos convencionales, la inversión en capital humano sería muy baja. Estos préstamos implicarían riesgo excesivo para los deudores y los prestadores. Por lo tanto, frente a esta falla de mercado, la política neoliberal ha implementado mecanismos o esquemas para una inversión eficiente en capital humano: la financiación contingente al ingreso (FCI). Friedman agrega que el mecanismo que se debe adoptar para resolver el problema de las inversiones riesgosas es similar al de invertir en capital por parte de los accionistas. En el caso de la educación sería comprar una acción en los ingresos futuros de los individuos, para lo cual se le deben anticipar los fondos necesarios para financiar su entrenamiento (educación), con la condición de que acepte pagarle al prestamista una fracción (porcentaje) específica de sus ganancias futuras. Sobre esta base, Friedman aboga por préstamos del gobierno, a cambio de lo cual el estudiante aceptaría, en contraprestación, pagar al gobierno en cada año venidero un determinado porcentaje de sus ingresos que podría ser combinado con el pago de impuestos. El Estado interviene frente a la falla de mercado no para regular la redistribución del ingreso sino para institucionalizar la naturaleza privada de la educación superior, donde todo ciudadano que intente acceder a ella debe pagar por su acceso y sin subsidios.

Funcionamiento de la FCI y la Ley 1911 de 2018

La evidencia empírica indica que la decisión de invertir en capital humano es riesgosa. Por lo tanto, se ha recomendado integrar la educación y el sistema de impuestos, de tal manera que el gobierno otorgue préstamos para educación a los individuos jóvenes, acoplado a un repago contingente al ingreso con un diseño en una forma óptima de Pareto. Es decir, desde el punto de vista de la política pública, la elección de un sistema óptimo de financiación de la educación superior está íntimamente ligada al sistema tributario. La reciente Ley 1911 del 9 de julio de 2018, por medio de la cual se establece la financiación contingente al ingreso (FCI) de la educación superior, se dirige a borrar los límites entre los impuestos establecidos por el Estado y las deudas negociadas en el mercado, en términos de que el Estado incorpora el carácter de entidad financiera a quien hay que rendirle cuentas por activos financieros y transacciones. De esta manera, el Estado colombiano ha redefinido la educación superior como un bien privado financiable, aunque pretende seguir mostrándola como un gasto público. El Estado se involucra en la esfera del mercado de las deudas y asegura su pago haciendo uso de su poder impositivo de Estado soberano. Introduce un impuesto al conocimiento mientras exonera de cargas tributarias, cada vez más, al gran capital.

La FCI se resume en que el Estado, a través del ICETEX, le permite al estudiante pagar el valor de la matrícula en una IES pública o privada mediante la transferencia del recurso a la IES, previa constitución de una deuda, la cual debe pagar a través de un gravamen a sus ingresos salariales

una vez egrese y se emplee. Las universidades públicas se verían presionadas a incrementar el valor de las matrículas para resolver su situación financiera deficitaria, de persistir la política oficial de no financiar la oferta de educación superior sino su contraparte: la demanda. También es posible que se configure una especie de mercado de precios de matrículas basado en oferta y demanda. Pero algunos argumentan que los altos precios de las matrículas en las universidades privadas de élite no disuadirían la demanda, dado el supuesto gran capital social asegurado por estas instituciones privadas es entendido por algunos como un bien de primera necesidad. De nuevo, las universidades privadas, al igual que con el programa Ser Pilo Paga, podrían verse más beneficiadas por la FCI. Sin embargo, también existe el riesgo de que no se configure un mercado de precios de las matrículas si ocurriera lo sucedido en el caso de la FCI en Inglaterra. Aquí se configuró una especie de cartel, en el sentido en que todas las universidades colocaron las tarifas en el valor máximo permitido, asegurando así obtener los mayores ingresos posibles por la vía de las matrículas y dejando a los usuarios sin el espacio de escogencia de precios alternativos.

De acuerdo con la Ley 1911 de 2018, para la retención de la contribución SABES (pago de la deuda) por parte del empleador, el procedimiento tributario y de gestión de esta contribución se ajustará a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V. Igualmente, el ICETEX adelantará el cobro coactivo de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006. La Contribución SABES no hace parte integrante del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno nacional configurará la PILA (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones) de manera tal que el pago de los aportes obligatorios a Seguridad Social y de la Contribución SABES sean independientes entre sí. Con la FCI, el individuo le paga al Estado (sociedad contribuyente de los impuestos) su educación y no al contrario.

Efecto redistributivo del gasto público en educación superior

En una línea de pensamiento diferente a la FCI, el mismo Banco Mundial, en reciente publicación (2017) sobre la educación superior en América Latina y el Caribe, muestra que, de forma contraria a lo generalmente asumido de que el gasto público en educación superior incrementa las desigualdades en el ingreso porque beneficia los estratos socioeconómicos más ricos, este gasto es en promedio claramente progresivo. Esto significa que si la educación superior se financia con impuestos proporcionales al ingreso, las desigualdades en el ingreso posterior de quienes egresan se disminuyen ligeramente. El gasto público asociado específicamente a la expansión de la cobertura (*incidencia marginal*) en educación superior es cuatro veces más progresivo que el gasto promedio general (*incidencia promedio*) en educación superior y casi tan progresivo como el gasto en educación secundaria. Aunque los ricos tiene mayor probabilidad de ser matriculados en la educación superior, los estudiantes de ingreso medio tienen una mayor participación en la población de nuevos estudiantes, viéndose favorecidos por el gasto marginal. Los dos quintiles más pobres capturan un beneficio de la educación superior pública, el cual es mayor a sus impuestos, mientras el quintil más rico captura menos beneficios pero paga más impuestos. La política socialdemócrata en financiación de la educación superior es posible, más equitativa y más justa.

Algunas conclusiones

La negativa sistemática del Gobierno nacional, la ausencia de voluntad política para gestionar los recursos requeridos por la educación superior, y en especial por las universidades públicas, no es enteramente espontánea y no intencionada. En general, los gobiernos atienden y responden a los intereses de los propietarios del capital antes que a los intereses de las mayorías ubicadas en el campo del trabajo. Los propietarios del capital nacional (sector financiero e industrial), y aun los del capital transnacional (los del interés extractivista casi colonial), no requieren del conocimiento que pudiera generar la universidad pública con intención de innovación tecnológica. Aunque nuestro aparato productivo es relativamente poco intensivo en conocimiento, los capitalistas nacionales resuelven sus necesidades tecnológicas esencialmente a través de la importación desde los países desarrollados. No se ha visto a la ANDI o la SAG protestando por el inminente colapso de la universidad pública. Solo simulemos cuál sería la reacción del *Silicon Valley* o del *Research Triangle Park* en los Estados Unidos frente a un eventual colapso de las universidades de investigación de su red de innovación. La universidad pública, desde la óptica del Gobierno nacional, es casi dispensable, es solo una pesada carga para el erario. Nuestro sector productivo, en materia de capital humano, en una buena medida, le son suficientes los técnicos del SENA y los profesionales ramos, aun egresados de universidades de garaje. Solamente el 0.03% de la fuerza laboral de las empresas colombianas tiene formación doctoral, mientras que en Estados Unidos el 6% de los empleados en el sector de la tecnología posee título doctoral y el 47.2% de los doctores en ciencia y tecnología labora en la industria y los *business*. Invocar que la UN gradúa al 40% de los doctores en Colombia, no ha sido nada persuasivo para el Gobierno nacional. Pero, desde luego, se debe persistir en las acciones que la Constitución y la Ley nos garantizan, unidas a la debida argumentación, con la esperanza de que un futuro mejor para la universidad pública y la nación colombiana es posible.

References

Acosta, O. 2011. La perfecta imitación del modelo de universidad de garaje. Recuperado de Bogotá: http://www.renovacionmagisterial.org/inicio/docs/2011/04/Orlando_Acosta.pdf

Acosta, O., Celis, J. 2014. The emergence of doctoral programmes in the Colombian higher education system: Trends and challenges. *Prospects* 44(3): 463-481.

Barr, N., Chapman, B., Dearden, L., Dynarski, S. 2017. Getting student financing right in the US: lessons from Australia and England. Working paper no. 16. Centre for Global Higher Education working paper series. Center for Global Higher Education.

Britton, J., van der Erve, L., Higgins. T. 2018. *Economics of Education Review* XXX (XXX): XXX-XXX In Press.

Bryant, G., Spies-Butcher, B. 2018. Bringing finance inside the state: How income-contingent loans blur the boundaries between debt and tax. *Environment and Planning A: Economy and Space* 0(0): 1-19.

Celis, J., Acosta, O. 2017. Relaciones universidad-industria: entre lo público y lo privado. En: Crear y proteger. Propiedad intelectual y transferencia de tecnología en la universidad. A. Chaparro, editor.

Editorial Universidad Nacional de Colombia. pp. 103 – 144.

Chapman, B. 2016. Income contingent loans in higher education financing. IZA World of Labor 2016: 227.

Ellie Bothwell, E. 2017. Income-contingent loans ‘could solve US student debt crisis’. The World University Rankings.
<file:///Users/orlandoacosta/Documents/Financing%20HE%20ICL%20and%20US%20loans.webarchive>

Findeisen, S., Sachs, D. 2016. Education and optimal dynamic taxation: The role of income-contingent student loans. Journal of Public Economics 138: 1-21.

Haimovich-Paz, F. 2017. Equity, Quality, and Variety of Higher Education. In: M. M. Ferreyra, C. Avitabile, J. Botero-Álvarez, F. Haimovich-Paz, and S. Urza. At a Crossroads. Higher Education in Latin America and the Caribbean. World Bank Group. Washington, DC: World Bank. pp. 77-113.

Heras-Recuero, L., Olaberría E. 2018. Public spending in education and students’ performance in Colombia economics department. Working Papers No. 1460. OECD.

Johnstone, D.B. 2006. Cost-sharing and equity in higher education: Implications of income contingent loans. Higher Education and Markets Vol. 3 in the Higher Education Dynamics Douro Series by Kluwer Academic Publishers. DOI: 10.1007/1-4020-2835-0_3

Lynch, M., Engle, J., & Cruz, J. L. 2010. Subprime opportunity: the unfulfilled promise of for-profit colleges and universities. Recuperado de http://edtrust.org/wp-content/uploads/2013/10/Subprime_report_1.pdf

MEN. Compendio Estadístico de la Educación Superior Colombiana. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-360739_recurso.pdf

Monaghan, A., Weale, S. 2017. UK student loan debt soars to more than £100bn. Education. The Guardian.

OECD. 2014. Indicator B1: How much is spent per student?, in Education at a Glance 2014: OECD Indicators, OECD Publishing.

OECD. 2018, Spending on tertiary education (indicator). doi: 10.1787/a3523185-en (Accessed on 24 October 2018)

OECD. Education at glance 2016. Colombia.
http://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/EAG2016_CN_COL.pdf

Puyana, R. 2018. Hacia una Colombia equitativa con legalidad y emprendimiento. Agosto. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Quimbay, C. J., Villabona, J. O. 2017. El desfinanciamiento de las universidades estatales en Colombia y su efecto en el salario de los profesores de carrera docente. Documentos Escuela de Administración y Contaduría Pública. FCE - CID N° 30. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

SUE. 2018. Informe sostenibilidad financiera sistema universitario estatal (SUE). Agosto. Bogotá: Sistema Universitario Estatal.

Tilak, J. B. G. 2005. Private higher education: Philanthropy to profits. In Global University Network for Innovation (Ed.), Higher education in the world 2006: The financing of universities (pp. 113-121). Barcelona: Global University Network for Innovation and Palgrave Macmillan.

UNESCO. 2018. Expenditure on Tertiary Education as % of GDP (form government sources).
<http://data.uis.unesco.org/?queryid=181>