

Capítulo 9. Financiamiento de la educación superior en Colombia

Este capítulo analiza los recursos financieros disponibles para fomentar el desarrollo de la educación superior en Colombia, atendiendo especialmente a la movilización de recursos, uso y distribución de los mismos.

Al final del capítulo se recogen las principales conclusiones y recomendaciones, que incluyen la necesidad de (i) aumentar los fondos públicos destinados a la educación superior, (ii) alcanzar una distribución más equitativa de las subvenciones públicas para las instituciones de educación superior, e (iii) introducir mecanismos basados en resultados para distribuir los recursos públicos entre las instituciones de educación superior.

Introducción

El éxito del ambicioso plan del gobierno colombiano para alcanzar una tasa de cobertura del 50% en la educación superior en el 2014 depende, en gran parte, de la disponibilidad de suficientes recursos financieros, y aún en mayor manera, de que los métodos de asignación promuevan la innovación entre las instituciones de educación superior. Para medir el impacto y la coherencia de la estrategia financiera para la educación superior, en este capítulo se examinan los siguientes factores:

- *Movilización de recursos:* ¿Está invirtiendo Colombia lo suficiente en educación superior?
- *Asignación de recursos:* ¿Se distribuyen los recursos públicos de una manera que fomente la innovación y los resultados?
- *Utilización de recursos:* ¿Se están usando los recursos disponibles de manera efectiva?

Teniendo en cuenta que Colombia aspira a convertirse en un miembro de la OCDE, este capítulo se basa, con fines de evaluación, en la comparación no sólo con los países de América Latina y el Caribe (ALC) sino también con las naciones industriales avanzadas.

Recursos de movilización

La financiación global

La prioridad que han dado a la educación los sucesivos gobiernos colombianos se refleja en los relativamente altos niveles de financiación que corresponde aproximadamente al 8% del PIB. El gasto total en todos los niveles de educación ha sido constante y significativo durante la última década. Tal y como se muestra en la Tabla 9.1, el gasto en educación superior representa una cuarta parte del total, alrededor del 2% del PIB.

Tabla 9.1 Gasto de educación en Colombia (2000-2010)

		2000	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Educación (todos los niveles)	Gasto público en educación como porcentaje del PIB	4.3	4.4	4.4	4.4	4.4	4.8	4.7	4.7
	Gasto privado en educación como porcentaje del PIB	3.6	3.3	3.1	2.9	3.0	2.9	2.9	2.9
Educación superior	Gasto público en educación superior como porcentaje del PIB	1.0	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9	1.0	1.0
	Gasto público en educación superior como porcentaje del gasto total en educación superior ¹	46	45	45	46	45	48	50	50
	Gasto total en educación superior como porcentaje del PIB	2.1	1.9	1.9	1.8	1.9	2.0	2.0	2.0
Educación (todos los niveles)	Gasto total en educación como porcentaje del PIB	7.9	7.7	7.5	7.3	7.4	7.7	7.6	7.6

Notas:

(1) Datos preliminares 2011.

Fuentes: MEN; GDP 2000-2007: DANE; GDP 2008, 2009, 2010 y 2011: DNP.

Visto tanto en el contexto regional como internacional, los esfuerzos de Colombia para movilizar recursos para la educación son loables. Según las estadísticas de la siguiente Tabla 9.2, el gasto total en educación, superior a un 7% en el 2008, está muy por encima de la media de la OCDE del 5.9% y del promedio de América Latina del 5.3%. Lo mismo puede decirse del gasto en educación superior, que aumentó hasta el 1.9% del PIB, en comparación con la media de la OCDE del 1.5% y la de ALC de 1.3%, respectivamente, en 2008.

Tabla 9.2 Gasto en educación de diferentes países
como porcentaje del PIB (2008)

Países	Gasto total en todos los niveles educativos – financiación pública y privada (2008)	Gasto total en educación superior – financiación pública y privada (2008)	Gasto público en educación superior (2008)
Dinamarca	7.1	1.7	1.6
Finlandia	5.9	1.7	1.6
Suecia	6.3	1.6	1.4
Promedio OCDE	5.9	1.5	1.0
Francia	6.0	1.4	1.2
Israel	7.3	1.6	0.9
Austria	5.4	1.3	1.2
Irlanda	5.6	1.4	1.2
Estados Unidos	7.2	2.7	1.0
Alemania	4.8	1.2	1.0
Países Bajos	5.6	1.5	1.1
Nueva Zelanda	6.6	1.6	1.1
México	5.8	1.2	0.9
Portugal	5.2	1.3	0.9
España	5.1	1.2	1.0
Reino Unido	5.7	1.2	0.6
Brasil (3)	5.3	NA	0.8
Australia	5.2	1.5	0.7
Italia	4.8	1.0	0.8
Corea	7.6	2.6	0.6
Japón	4.9	1.5	0.5
Chile (1)	6.4	2.0	0.3
Argentina	6.1	1.2	0.9
Colombia (2)	7.2	1.9	0.9
Promedio ALC	5.3(4)	1.3(5)	0.7(6)

Notas:

1. *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*. Datos de 2008.
2. Ministerio de Educación Nacional.
3. Sólo el gasto público.
4. El promedio incluye nueve países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú. *Fuente:* Estimaciones del autor basadas en: UNESCO-UIS, “Porcentaje del gasto total en instituciones educativas y de la administración basado en el PIB”. Todas las fuentes. Todos los niveles. Consultado el 21 de diciembre de 2011; <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>.
5. El promedio incluye ocho países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Panamá, Perú. *Fuente:* Estimaciones del autor basadas en: UNESCO-UIS, “Porcentaje del gasto total en instituciones educativas y de la administración basado en el PIB”. Todas las fuentes. Todos los niveles. Consultado el 21 de diciembre de 2011.
6. El promedio incluye nueve países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú. *Fuente:* Estimaciones del autor basadas en: UNESCO-UIS, “Porcentaje del gasto total en instituciones educativas y de la administración basado en el PIB”. Todas las fuentes. Todos los niveles. Consultado el 21 de diciembre de 2011.

Fuente: Education at a Glance 2011: OECD Indicators.

Tal y como refleja la distribución del gasto entre fuentes públicas y privadas, la alta tasa de gastos de Colombia, especialmente para la educación superior, se debe a un nivel relativamente importante de las contribuciones privadas, vinculadas a la alta tasa de cobertura en instituciones privadas. El gasto privado, en 2011, representa exactamente la mitad del gasto total en el nivel de educación superior (Tabla 9.3).

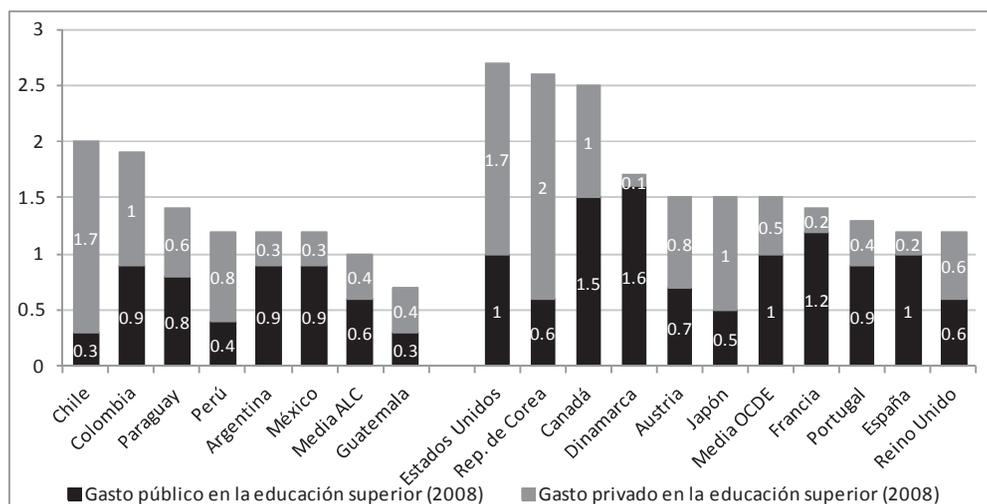
Tabla 9.3 Evolución del gasto público y privado en educación superior en Colombia (%)

	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto público en educación superior / PIB	0.86	0.87	0.94	1.08	0.98
Gasto privado en educación superior / PIB	0.99	1.00	1.02	0.99	0.98
Gasto total en educación superior / PIB	1.84	1.87	1.96	2.06	1.96

Fuente: Presentación realizada por la Ministra de Educación Nacional al equipo evaluador, el 18 de octubre de 2011 (MEN, 2011).

La alta proporción del gasto privado (entre el 55% y el 50%) es mucho más que el promedio de la OCDE del 31% y que el promedio de ALC del 46%. En la región, Colombia se sitúa en la segunda proporción más alta del gasto privado, después de Chile, tal y como se indica en el Gráfico 9.1.

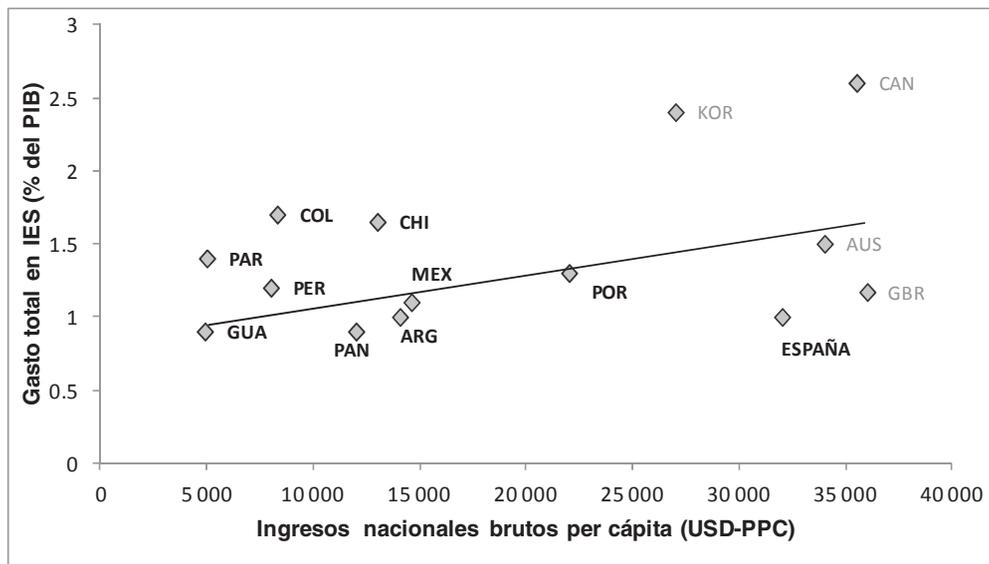
Gráfico 9.1 El gasto en instituciones de educación superior como % del PIB según las fuentes de financiación (privadas vs públicas), 2008



Fuente: OECD *Education at a Glance* 2011 and 2010; CINDA (2011). Basado en UNESCO, *Compendio Mundial de Educación* 2010 (Global Education Digest 2010).

Teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico de Colombia, este esfuerzo nacional a favor de la educación superior es bastante mayor al de la mayoría de los países del mundo, tal y como se refleja en el Gráfico 9.2 a continuación, que muestra el nivel de gasto en educación superior con respecto al ingreso per cápita.

Gráfico 9.2 Nivel de desarrollo económico y gasto en educación superior (2008)



Fuente: Brunner (2011), *Educación Superior en Iberoamérica: Informe 2011*, CINDA.

Otra manera de evaluar la eficiencia del gasto de Colombia, es calcular el porcentaje del gasto por estudiante respecto al PIB per cápita: un 26.2% en 2008, similar al de los miembros de la OCDE que obtuvieron un promedio de 25.6%. De hecho, Colombia tuvo uno de los porcentajes más altos de la región de América Latina, sólo después de México y Brasil.

Financiación pública

Durante la última década, los gastos en educación aumentaron más rápido que el PIB. El crecimiento del gasto en educación fue del 48.4%, en comparación con un aumento del PIB de aproximadamente el 40% durante el mismo periodo. El gasto público ha aumentado ligeramente más rápido que el gasto privado. De 2002 a 2010, el gasto público aumentó un 67.3%, mientras que el gasto privado creció sólo un 25% (Tabla 9.4)

**Tabla 9.4 Gasto total en educación por niveles
(2002-2010, miles de millones de COP)**

	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto total en educación	28.4	29.2	31.0	32.0	35.4
Gasto público	15.6	16.7	18.2	18.6	21.3
Gasto total público en educación primaria y secundaria	11.9	12.9	14.1	14.6	16.9
Gasto total público en educación superior	3.4	3.4	3.7	3.7	4.0
Otros gastos, sector público	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4
Gasto privado	12.8	12.5	12.9	13.4	14.1
Gasto privado total en educación primaria y secundaria	5.4	5.0	4.9	5.2	5.3
Gasto total privado en educación superior	4.2	4.1	4.4	4.5	4.9
Otros gastos, sector privado	3.2	3.4	3.6	3.8	3.9

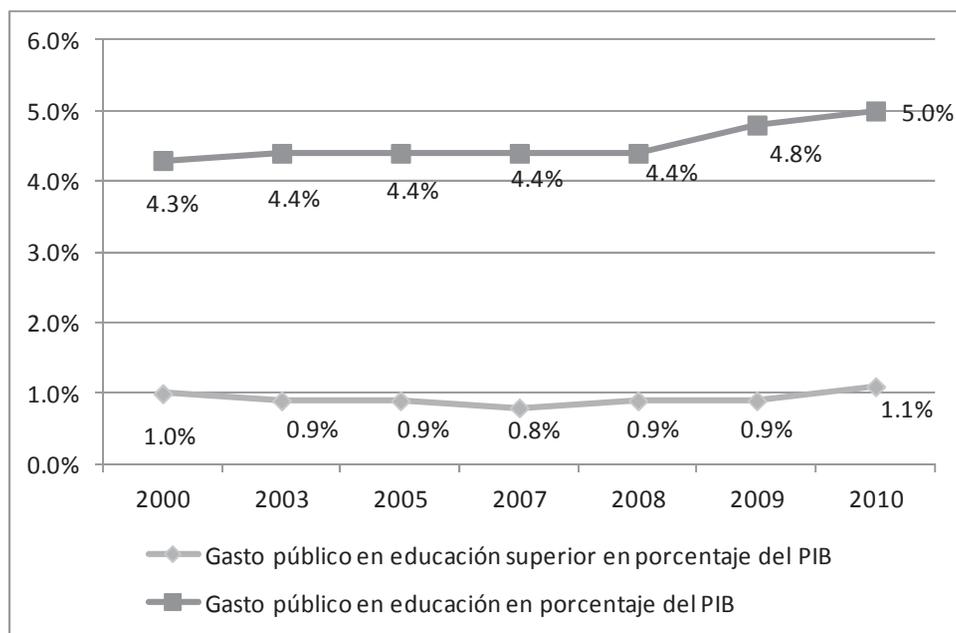
	2007	2008	2009	2010	Aumento
Gasto total en educación	36.7	37.9	40.1	42.1	48.4%
Gasto público	22.2	21.4	24.6	26.1	67.3%
Gasto total público en educación primaria y secundaria	17.7	18.1	19.5	20.1	69.6%
Gasto total público en educación superior	4.2	4.2	4.8	5.7	67.6%
Otros gastos, sector público	0.3	0.3	0.3	0.3	-25.0%
Gasto privado	14.6	15.0	15.5	16.0	25%
Gasto privado total en educación primaria y secundaria	5.5	5.6	5.8	6.0	11.5%
Gasto total privado en educación superior	4.9	5.1	5.2	5.4	28.2%
Otros gastos, sector privado	4.2	4.3	4.5	4.6	44.3%

Nota: Cifras en miles de millones de COP, 2010.

Fuente: *Memorias Revolución Educativa 2002-2010: Acciones y Lecciones* (MEN, 2010). Basado en: Fuentes públicas: Presupuesto General de la Nación. Fuentes privadas: DANE – Encuesta sobre ingresos y gastos hasta el año 2007. Años 2008-2010: Estimaciones de la Oficina de Planificación y Finanzas.

Las estadísticas disponibles indican que el gasto público en educación de Colombia representa el 15% del gasto público total de 2008. Una cifra significativamente más alta que el promedio de la OCDE (12.9%). Sin embargo, dentro del presupuesto de educación, la proporción de gasto destinada a la educación superior ha disminuido ligeramente en los últimos años. De un poco más de una cuarta parte en el año 2000, a un poco más de un quinto en el año 2010, tal y como se observa en el Gráfico 9.3.

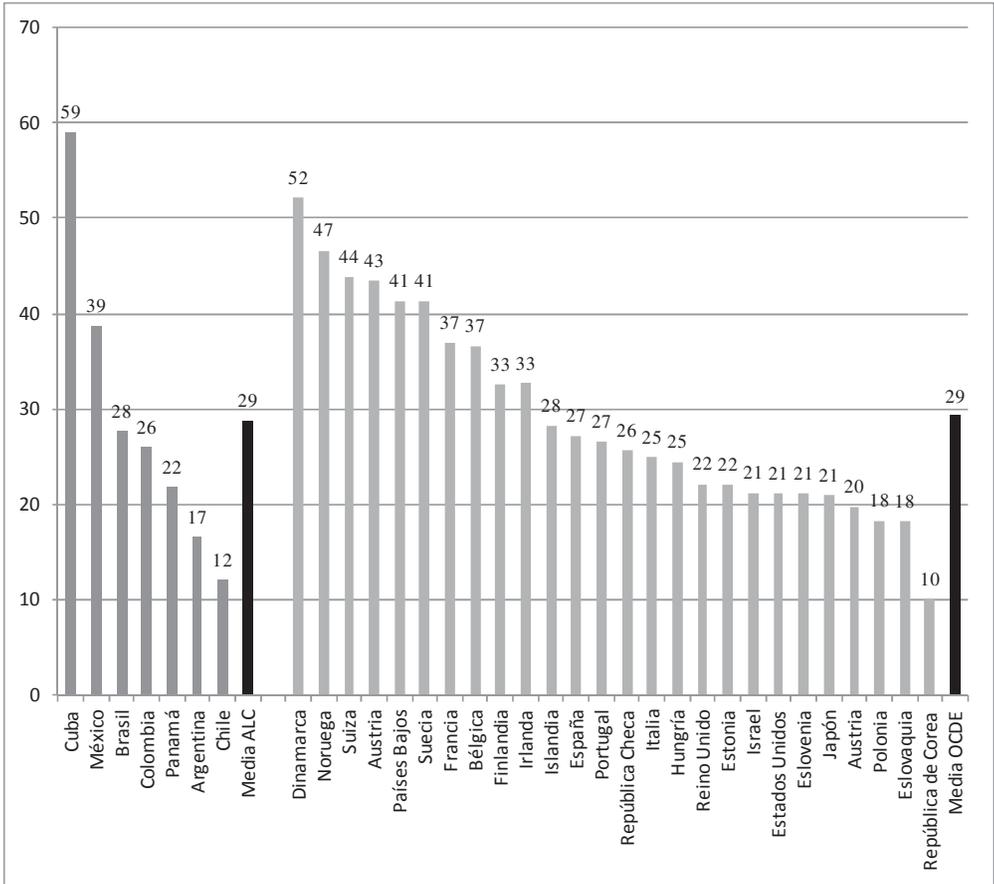
Gráfico 9.3 Evolución del gasto en educación (2000-2010)



Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Información obtenida el 20 de diciembre de 2011, http://201.234.245.149/seguimiento/estadisticas/principal_ind.php?seccion=21&id_categoria=4&consulta=gasto_porc_sector&nivel=21&dpto=&mun=&ins=&sede=.

El nivel de compromiso público de Colombia con la educación superior es menos impresionante que su gasto total. Esto se refleja en el Gráfico 9.4 que analiza el gasto público por estudiante desde una perspectiva internacional. En comparación con los países de América Latina, así como con países de la OCDE en general, la contribución colombiana es de rango medio.

Gráfico 9.4 Gasto público por estudiante de educación superior como % del PIB per capita (2008)



Nota: El promedio de ALC y el promedio de la OCDE están calculados con base en los países que aparecen en el gráfico.

Fuente: UNESCO, UIS, información obtenida el 23 de diciembre de 2011, <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>

Los recursos públicos para la educación superior se canalizan a través de cinco fuentes principales, a saber, el Ministerio de Educación Nacional, los departamentos, los municipios, el SENA y el ICETEX. Estas contribuciones, y su evolución a lo largo del tiempo se presentan en la Tabla 9.5.

**Tabla 9.5 Evolución del gasto público por sectores institucionales
(miles de millones de COP)**

Categorías	2000		2004	
Transferencias nacionales a IES	1 174 043	82.6%	1 601 004	76.1%
Transferencias de entidades descentralizadas a IES ¹	78 197	5.5%	109 371	5.2%
SENA Profesionales técnicos	N.D.	N.D.	29 340	1.4%
SENA Tecnológico	N.D.	N.D.	10 844	0.5%
ICETEX	105 164	7.4%	243 463	11.6%
Gastos operativos MEN (todos los niveles)	15 133	1.1%	17 727	0.8%
MEN inversión en calidad, promoción, etc.	0	0.0%	43 733	2.1%
ICFES	49 028	3.5%	49 512	2.4%
Total	1 421 565	100.0%	2 104 994	100.0%

Categorías	2008		2010	
Transferencias nacionales a IES	1 964 417	62.9%	2 350 887	59.4%
Transferencias de entidades descentralizadas a IES ¹	154 587	4.9%	169 780	4.3%
SENA Profesionales técnicos	114 900	3.7%	8 036	0.2%
SENA Tecnológico	115 309	3.7%	360 866	9.1%
ICETEX	559 950	17.9%	794 377	20.1%
Gastos operativos MEN (todos los niveles)	33 539	1.1%	45 744	1.2%
MEN inversión en calidad, promoción, etc.	148 179	4.8%	159 945	4.0%
ICFES	31 313	1.0%	68 487	1.7%
Total	3 122 194	100.0%	3 958 122	100.0%

Notas (1): Son exactos los valores de las transferencias a entidades descentralizadas de las IES hasta 2006 y los valores para el año 2008, 2010 y 2011 se basan en estimaciones del MEN. Los recursos transferidos al ICETEX representan los subsidios del gobierno que utiliza ICETEX en combinación con sus propios recursos. ICFES atiende a todo el sistema educativo a través de las pruebas que organiza.

Fuentes: MEN, SENA.

Estas cifras, muestran la clara tendencia de los últimos 10 años, que una parte relativamente pequeña del presupuesto se reparta entre las universidades públicas y los institutos técnicos y se aumenten los fondos destinados a los programas del SENA y del ICETEX. Esto es una opción estratégica a favor de ampliar la cobertura a través de la formación profesional (SENA) y la provisión privada, con una adecuada ayuda a los estudiantes (ICETEX).

Diversificación de ingresos

Las universidades públicas colombianas y las instituciones no universitarias tienen dos fuentes de financiación principales para completar la contribución presupuestaria del gobierno: los gastos de matrícula y los ingresos procedentes de contratos y donaciones. Con respecto a la primera fuente de ingreso, la Tabla 9.6 muestra el nivel promedio abonado por los valores de matrícula en las universidades públicas colombianas en pesos y su equivalente en dólares estadounidenses.

Tabla 9.6 Promedio de los precios de matrícula en universidades públicas y privadas de Colombia (2011)

Promedio de precios de matrículas anuales (2 semestres)	2009	2010	2011
Universidades públicas (promedio de 18 universidades públicas)	COP 1 232 085 (USD 688)	COP 1 194 426 (USD 617)	A confirmar
Universidades privadas (promedio de 59 universidades privadas)	COP 5 619 660 (USD 3 136)	COP 5 907 429 (USD 3 297)	COP 6 220 077 (USD 3 471)

Nota: Tasa de cambio USD del 2 de abril de 2012: COP 1 792/USD.

Fuente: MEN.

A pesar que las tasas de matrícula en las universidades públicas colombianas son unas seis veces más bajas que en las privadas, resultan considerables en el contexto regional en comparación con la mayoría de los países de América Latina. La Tabla 9.7 muestra la distribución de los países de la región en función a los valores de la matrícula.

Tabla 9.7 Valores de la matrícula en las universidades públicas de países de América Latina (2011)

Sin costo	Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela
Menos de USD 500	Bolivia, El Salvador, México, ¹ Panamá, Perú, Uruguay
Entre USD 500-1 000	Colombia, Costa Rica
Más de USD 3 000	Chile

Nota (1): Sólo en algunas universidades de los estados del norte (Aguascalientes, Baja California, Nuevo León, Sonora).

Fuente: *Education at a Glance 2007: OECD Indicators*, para Chile. Para los otros países, estudio de campo realizado por Jamil Salmi.

Al contrario de lo que sucede en otras regiones del mundo, que se caracterizan por situaciones muy diversas de financiación en términos de niveles de inversión pública y de compartir los costos de la educación superior, América Latina muestra un patrón muy homogéneo. Con dos excepciones, Chile un alto nivel de financiación privada y Cuba con un alto nivel de financiación pública. Todos los demás países tienen bajos niveles de compartir los costos y niveles de bajo a medio de financiación pública. Colombia se ubica en esta última categoría. (Tabla 9.8).

Tabla 9.8 Los modelos en América Latina de financiación pública y participación en los costos

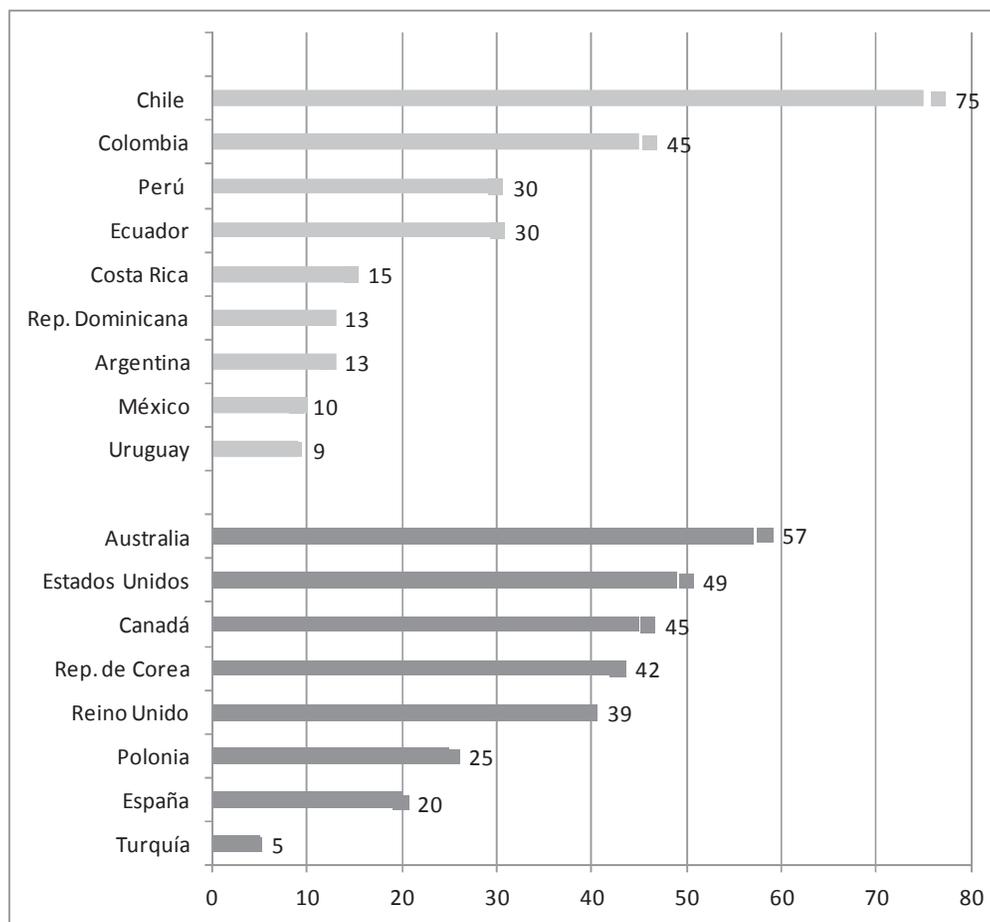
Costo de la matrícula como porcentaje del costo unitario en las universidades públicas	Gasto en educación superior como porcentaje del PIB, de ALC			
		0.5	0.5 – 1	1
	40	Chile	Ninguno	Ninguno
20 - 40	Ninguno	Ninguno	Ninguno	
20	Guatemala, Perú, República Dominicana, El Salvador	Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay	Costa Rica, Cuba, Jamaica, Venezuela	

Fuentes: UIS y CINDA (2011), Información de UIS obtenida el 3 de enero de 2012, http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0.

Las universidades públicas colombianas tienen otras fuentes de ingresos además de los pagos de la matrícula, tales como las donaciones, los contratos para investigación, consultorías, educación continua y otras actividades diversas. Algunas universidades también se benefician de recursos fiscales. Por ejemplo, la Ley 122 de 1994 autoriza la emisión de estampillas especiales en beneficio de la Universidad de Antioquía, por un valor anual máximo de COP 200 millones (unos USD 120 millones). Los recursos generados por las ventas de estas estampillas especiales se deben destinar para inversión, mantenimiento de las infraestructuras, equipo deportivo y dotación de artes, las TIC, bibliotecas y laboratorios.

En general, la proporción de los recursos autogenerados en las universidades públicas colombianas, incluyendo los costos de matrícula y contratos de investigación, ascienden a un 45% de sus ingresos totales. Esto supone un avance significativo en las últimas dos décadas, frente al 18% de 1993 y el 27% en 2003. Hoy en día, la generación de ingresos de las universidades públicas de Colombia está por encima del promedio de los países latinoamericanos, así como de muchos países miembros de la OCDE (Gráfico 9.5). La experiencia relevante de Europa se muestra en el Cuadro 9.1.

Gráfico 9.5 Ingresos propios de las universidades públicas como proporción de los recursos totales (c. 2010)



Nota: Ingresos propios generados principalmente a través de las tasas de matrícula y contratos de consultoría y de investigación.

Fuentes: CINDA. Para Polonia y Turquía, base de datos de la Comparación Internacional Financiera de la Educación Superior del Proyecto de Accesibilidad y Financiación (International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project), descargado el 21 de febrero de 2008 de <http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance/>. Para los Estados Unidos, base de datos del Centro Nacional de Estadística (National Center for Education Statistics) descargado el 4 de enero de 2012 en http://nces.ed.gov/programmes/digest/d10/tables/dt10_364.asp?referrer=list.

Cuadro 9.1 Las lecciones de los esfuerzos de recaudación de fondos en Europa

Una encuesta reciente de la Comisión Europea sobre los esfuerzos de recaudación de fondos de las universidades europeas reveló que el éxito estaba relacionado con tres factores principales. El primero es que lo que se define como privilegio institucional, es decir, los recursos y la reputación de la universidad, así como las relaciones preexistentes con los posibles donantes. El segundo es el nivel de compromiso de los dirigentes académicos y de investigación. El tercer y último factor tiene que ver con el entorno de una universidad, es decir, su ubicación y el contexto geopolítico en el que opera.

En cuanto al tipo de donantes, la encuesta mostró que las universidades europeas recaudan en su mayoría dinero de empresas privadas, mientras que las contribuciones de los alumnos son mucho menos frecuentes.

La experiencia indica que el éxito de la recaudación de fondos depende de lo siguiente:

- Compromiso de la gerencia y los órganos rectores.
- La plena participación del personal académico.
- La inversión financiera y humana en actividades de recaudación de fondos.
- Las recompensas para el personal que logra atraer donaciones filantrópicas.
- Elaboración y difusión de materiales con fines de recaudación de fondos, como por ejemplo, un sitio web o folletos.
- El uso de una base de datos para mantener y actualizar los registros de las interacciones con los donantes.
- Informar sobre la filantropía en las universidades en los informes financieros anuales.

Un ejemplo exitoso de esfuerzo para una recaudación de fondos eficaz se dio en el Reino Unido, donde en el 2008 el gobierno estableció un programa de financiación compartida, tras las experiencias positivas similares de Singapur y Hong Kong. Desde agosto de 2008, el gobierno iguala las donaciones hechas a una institución de educación superior, por una cantidad máxima de GBP 200 millones.

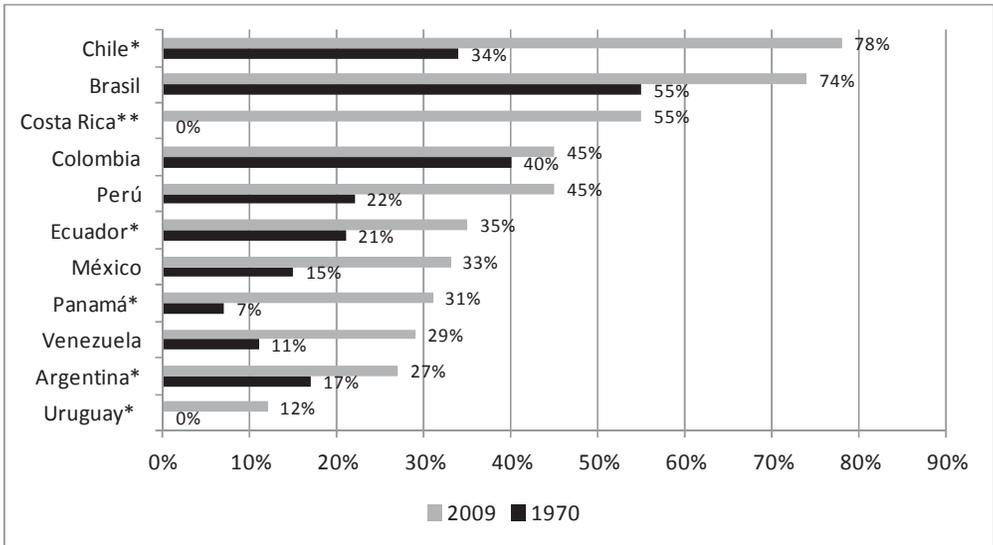
Fuentes: Comisión Europea (2011), *Giving in Evidence: Fundraising from Philanthropy in European Universities* (Recaudación de Fondos de Filantropía en las Universidades Europeas), Bruselas, <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/fundraising-from-philanthropy.pdf>.

Universidades del Reino Unido, 3 de abril de 2008), “Information for Members: Formal Launch of the Matched Funding Scheme for English HE Institutions”, *Investor in People*, Londres.

Educación superior privada

Durante más de dos décadas Colombia ha estado entre los países de América Latina con una gran proporción de cobertura de educación superior en el sector privado, alcanzando un 60% a finales de 1990 (Gráfico 9.6). Sólo Costa Rica, Brasil y Chile tienen una proporción mayor.

Gráfico 9.6 Porcentaje de cobertura privada en educación superior en algunos países de América Latina (1970, 2009)



Notas: * Datos de 2008.

** Datos de 2006.

Fuentes: UNESCO, UIS, información obtenida el 9 de agosto de 2011; CINDA, 2009 y García Guadilla, 1998.

Como se mencionó anteriormente, los recursos de los proveedores privados, junto con las matrículas que pagan los estudiantes y sus familias, han representado una proporción significativa de la inversión total en educación superior, complementando la contribución del Estado.

Sin embargo, en contra de la tendencia general observada no sólo en América Latina sino también en la mayoría de las partes del mundo, Colombia está viendo cómo se reduce gradualmente la matrícula en el sector privado, como se ilustra a continuación en la Tabla 9.9. Entre 2002 y 2010, la proporción de la cobertura en instituciones privadas se ha reducido del 58% al 45%, a pesar de que estas instituciones privadas siguen representando el 72% del número total de instituciones de educación superior en el país, por encima del 70% registrado en 2001.

Tabla 9.9 Evolución del número de matrículas en el sector privado
(2002-2010)

Año	Público	Privado	Total	Público (%)	Privado (%)
2002	416 722	583 426	1 000 148	41.67%	58.33%
2003	470 532	579 500	1 050 032	44.81%	55.19%
2004	541 274	572 452	1 113 726	48.60%	51.40%
2005	588 051	608 639	1 196 690	49.14%	50.86%
2006	661 612	622 453	1 284 065	51.52%	48.48%
2007	739 468	621 680	1 361 148	54.33%	45.67%
2008	827 259	665 035	1 492 294	55.44%	44.56%
2009	877 346	707 949	1 585 295	55.34%	44.66%
2010 ¹	930 307	761 490	1 691 797	54.99%	45.01%

Nota (1): Datos preliminares.

Fuente: MEN, SNIES. Página Web del MEN, información del 9 de octubre de 2011.

Según las entrevistas realizadas por el equipo durante los estudios sobre el terreno, esta evolución poco común en Colombia se debe a una mejora en la percepción de la calidad de las universidades públicas y su menor costo. Esto debe ser considerado al analizar las perspectivas de alcanzar una estrategia de expansión financiera sostenible.

Implementación de los planes del gobierno de expansión y mejora: en busca de la sostenibilidad financiera

No se ha calculado en detalle el costo del ambicioso y loable plan de desarrollo de la educación superior, que pretende ampliar hasta un 50% el grupo de edad cubierto y mejorar la calidad y la relevancia de la educación y el aprendizaje en todos los ámbitos. Por tanto, es importante desarrollar un modelo de proyección y llevar a cabo una serie de escenarios para evaluar con cuidado el déficit de financiación, y explorar las diversas alternativas que permitan implementar estos planes de una manera financieramente sostenible. En cualquiera de los posibles escenarios, la necesidad de recursos adicionales será considerable.

En cualquier país, hay cinco vías disponibles para lograr una estrategia de financiación sostenible: (i) el aumento de las subvenciones públicas, (ii) la mejora de la eficiencia interna, (iii) la introducción de una mayor participación de diferentes actores en los gastos de las instituciones públicas, (iv) contar más con la inversión del sector privado, e (v) invertir más en programas de corta duración o de educación a distancia. En Colombia, estos cinco enfoques tienen diferentes posibilidades de movilización de recursos.

En primer lugar, según fuentes del gobierno, hay poco margen para un aumento significativo del apoyo presupuestario al sector de la educación superior. La parte de los nuevos recursos fiscales que vienen del sector minero (Regalías) beneficiará a algunas universidades públicas a través de unos fondos de investigación adicionales canalizados por COLCIENCIAS, pero hay un espacio fiscal limitado para subir el presupuesto ordinario de manera significativa. Una de las demandas principales del movimiento estudiantil en el 2011 era la reasignación de recursos del presupuesto de defensa a la educación. Nadie puede oponerse en teoría a esta demanda. Pero en la práctica, las perspectivas de tal reasignación de presupuesto son muy limitadas en un país que aún se enfrenta a la insurrección armada.

La segunda vía es aumentar la eficiencia interna. Como se verá en la tercera sección de este capítulo, hay aún mucho margen para la liberación de recursos públicos a través de la reducción de las tasas de deserción y acortar el tiempo necesario para la obtención del título. El reto será avanzar en esa dirección, sin comprometer la calidad de la educación y del aprendizaje.

La participación de diversos actores en los costos de las instituciones públicas de educación superior es la tercera opción para una mayor movilización de recursos. En teoría, el motivo para avanzar en esa dirección es muy fuerte. En Colombia como en la mayoría de los países de América Latina, las universidades públicas que siguen ofreciendo educación “gratuita” son probablemente más regresivas que las que cobran, debido a la alta proporción de estudiantes de familias más ricas – bien preparados en las escuelas secundarias privadas de élite – que acceden a las universidades públicas más importantes sin tener que contribuir al costo de su educación superior (véase el Capítulo 3 sobre el acceso y la equidad). Un estudio reciente realizado por investigadores de la Universidad Jorge Tadeo Lozano reveló que la probabilidad de ingresar en la universidad para un graduado de escuela secundaria de los estratos 5 y 6 es casi 4 veces superior a la de un graduado de los estratos 1 y 2. Según el ex rector Isaza, “lo que hace la educación universitaria es perpetuar las desigualdades sociales en el país, preparando a los ricos para los cargos directivos y a los pobres para ser trabajadores” (Isaza, 2011). Una estimación de la incidencia del beneficio de las subvenciones públicas en la educación superior muestra que los quintiles más ricos reciben una desproporcionadamente alta parte de los recursos (Tabla 9.10). Los estudiantes del quintil más alto, el 5, por ejemplo, obtienen casi la mitad del total de subvenciones que van a las universidades públicas.

Tabla 9.10 Participación en los subsidios públicos en las universidades públicas, por quintil de ingreso (2008)

Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
3.7%	6.7%	15.4%	28.4%	45.8%

Fuente: Núñez Méndez (2009).

El nivel actual del costo de matrícula en las universidades públicas colombianas no es ciertamente prohibitivo para los estudiantes de los estratos 4, 5 y 6, como se ilustra en la Tabla 9.11, que muestra los costos como porcentaje del ingreso per cápita en varios países.

Tabla 9.11 Costo de la matrícula como % del ingreso nacional bruto per capita

País	Universidades públicas	Universidades privadas
Australia	11.3%	21.9%
Canadá	10.0%	N.D.
Japón	11.8%	18.5%
Corea del Sur	16.3%	31.1%
Nueva Zelanda	6.5%	N.D.
Reino Unido	5.2%	4.9%
Estados Unidos	11.4%	42.0%
Italia	3.3%	11.5%
Países Bajos	4.4%	4.4%
Israel	12.0%	29.2%
Chile	27.9%	32.0%
Colombia	11.2%	55.4%

Fuentes: *Education at a Glance 2007: OECD Indicators*; *Informe Preliminar* [MEN, 2011]; *World Economic Indicators*, World Bank (Indicadores económicos del Banco Mundial).

Por desgracia, son pocos los países democráticos del mundo que han logrado introducir los derechos de matrícula en las universidades públicas recientemente. Australia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, e Inglaterra se destacan por ser la excepción. Cualquier intento de introducir o aumentar los costos de matrícula en América Latina ha provocado una fuerte oposición política, como ilustró claramente la huelga de diez meses en la UNAM, la Universidad emblemática de México, en 1999. Más recientemente, las protestas estudiantiles de 2011 en Chile, haciéndose eco de quejas similares en contra de tarifas excesivas en Corea del Sur, han cuestionado la

viabilidad de mantener altos niveles de costos de matrícula en estos dos países que tienen los niveles más extremos de costos compartidos del mundo. La ironía es que, si se introdujese la subida de los valores de matrícula, Colombia puede usar su bien establecido sistema de préstamos estudiantiles (ver Capítulo 3), por el que los estudiantes tienen el derecho a una ayuda que garantiza que no se niegue el acceso a la educación superior a ningún estudiante cualificado académicamente de una familia pobre por motivos financieros. Entretanto, los estudiantes con una mejor situación contribuirían a una distribución más equitativa del costo de sus estudios.

La cuarta forma de movilización de recursos es aumentar la confianza en el sector privado, pero las perspectivas no son prometedoras. Como se señaló anteriormente, Colombia es uno de los pocos países del mundo donde la proporción de matrícula privada ha bajado en los últimos años. Además, la vehemente oposición a la propuesta del gobierno de permitir la entrada a entidades con ánimo de lucro es un signo de que esta vía no tiene futuro a corto o medio plazo.

La quinta posibilidad es seguir diversificando de la oferta pública de educación superior. El gobierno ya ha promovido con éxito el desarrollo de los institutos técnicos y tecnológicos y quiere seguir en esa dirección. El equipo evaluador apoya plenamente esta estrategia, a condición de que se transfieran más recursos presupuestarios a estas instituciones para enviar un mensaje claro a la sociedad colombiana: que estas instituciones no son una opción de segunda categoría, sino una forma igualmente eficaz de conseguir una alta formación profesional de calidad.

Una vía complementaria sería desarrollar las universidades abiertas y los programas de educación a distancia, que se ha demostrado que benefician a grandes segmentos de población en otras partes del mundo, como India, Sudáfrica, Tailandia y Turquía. Es el caso de dos universidades abiertas de Tailandia, que han sido el principal instrumento del gobierno para ampliar el acceso y llegar a estudiantes de zonas rurales y del estrato social más pobre.

Asignación de recursos

Anatomía del actual sistema de asignación

Al contrario de lo que sucede en la educación básica, donde el gobierno colombiano se basa en una fórmula de financiación innovadora, en la educación superior se sigue un enfoque muy tradicional y conservador en la asignación de recursos. Excepto para los recursos asignados a los préstamos estudiantiles, los Ministerios de Educación y de Hacienda no aplican ninguna verdadera fórmula de financiación y el presupuesto que reciben las instituciones de educación superior está relacionado sólo marginalmente con las medidas de funcionamiento. Como suele ocurrir en muchos países en

desarrollo, la transferencia directa de fondos públicos a las universidades y otras instituciones de educación superior se basa esencialmente en tendencias históricas y negociaciones. Según el artículo 86 de Ley 30 de 1992, los criterios de referencia principales para la distribución de las contribuciones directas del gobierno a las universidades públicas y las instituciones son los presupuestos de rentas y gastos vigentes en 1993, ajustados a la inflación.

El actual modelo de distribución no atiende a los costos unitarios, lo que significa que no se tiene en cuenta la distribución de alumnos por niveles (estudiantes de pregrado y posgrado) ni el programa académico. El modelo no recompensa a las instituciones por la eficiencia (minimizar la deserción escolar, maximizar las tasas de finalización de estudios) o relevancia (las salidas laborales de los graduados), y ni siquiera cubre los costos adicionales en los que las instituciones incurren como consecuencia del aumento del número de alumnos matriculados. Este tema se planteó y trató de manera constructiva en la nueva ley que se presentó al Parlamento en el 2011. Pero desde que se retiró dicha ley por las protestas estudiantiles, siguen funcionando los mismos mecanismos obsoletos de asignación.

El Ministerio de Educación Nacional solo asigna una parte muy pequeña de los recursos con base en resultados, en torno a un 0,1% en 2010. Y esa ínfima parte se aplica sólo a las universidades, no a los institutos técnicos y tecnológicos. El Ministerio evalúa cada universidad utilizando variables tales como el profesorado, las matrículas, la investigación, la divulgación y el bienestar. Los resultados de esta evaluación determinan una contribución adicional (aprobada por el CESU) que se asigna a cada universidad sobre una base anual.

Como consecuencia de la falta de reglas claras y transparentes y de criterios para determinar la forma de asignar el grueso de los recursos, el actual patrón de distribución de los recursos públicos se caracteriza por disparidades agudas. Estas aparecen a dos niveles: en primer lugar, entre las universidades e instituciones universitarias, por un lado y los institutos técnicos y tecnológicos por el otro, y en segundo lugar, entre las propias universidades públicas.

Empezando por las disparidades de financiación entre los diversos subsectores dentro del sistema de educación superior, la Tabla 9.12 ilustra claramente cómo se trata de manera muy desigual a las instituciones – y a través de ellas a sus alumnos – en términos de asignación por alumno, sin ningún tipo de justificación de costos, relevancia o resultados. Algunos institutos públicos técnicos o tecnológicos ni siquiera reciben presupuesto del gobierno para sus gastos de funcionamiento. De los 30 institutos técnicos y tecnológicos de Colombia, solo 19 reciben subsidios públicos regulares.

Tabla 9.12 Asignación por estudiante de las subvenciones públicas por tipo de institución, 2011

Tipo de institución	Número de instituciones	Matrícula pública	Presupuesto (millones de USD) ¹	Asignación por estudiante (miles de USD) ¹
Universidades	32	537 490	1 094	2 035
Instituciones universitarias	14	33 622	6	179
Institutos técnicos y tecnológicos	16	63 655	19	302

Nota (1): Tasa de cambio USD del 2 de abril de 2012: COP 1 792/USD.

Fuente: MEN, SNIES.

Estas cifras demuestran que las instituciones públicas que no son universidades están abrumadoramente sub-financiadas. Estas diferencias tan importantes están desfasadas respecto a la situación en la mayoría de los países del mundo, en donde no es tan pronunciada la diferencia de subsidio a los estudiantes según las distintas instituciones. Para apoyar esta visión, la Tabla 9.13 sitúa el caso de Colombia en una perspectiva internacional, que muestra que la asignación a las instituciones no universitarias es posiblemente una de las más bajas del mundo.

Tabla 9.13 Subvención pública por estudiante en instituciones públicas no universitarias y universidades de países seleccionados (%)

País	Subsidio por estudiante en instituciones no universitarias como % del subsidio en universidades
Colombia	2
Australia	56
Estados Unidos	42
Canadá	59
Francia ¹	107
Alemania	48
Corea del Sur	44

Nota (1): La cifra más elevada correspondiente a Francia refleja el hecho de que las “classes préparatoires”, las “Grandes Écoles” y los institutos de tecnología tienen más recursos que las universidades.

Fuentes: MEN y Mikhail (2008).

El segundo tema que preocupa seriamente con respecto a la asignación de recursos es la desigual distribución de los subsidios del gobierno entre las 32 universidades públicas de Colombia. La Tabla 9.14, que muestra la contribución presupuestaria por estudiante, es la evidencia de la necesidad de que el gobierno de Colombia se aleje del método arbitrario de distribución actual, que no tiene en cuenta el número de alumnos matriculados, los resultados de una determinada universidad, la relevancia de sus programas o ni siquiera los costos ocasionados.

Tabla 9.14 Subsidio del gobierno por estudiante en universidades públicas, 2011

Universidad	Transferencia presupuestaria	Número de estudiantes	Subsidio por estudiante (COP)	Subsidio por estudiante (USD) ¹
Universidad Nacional de Colombia	445 726 344 793	48 780	9 137 481	5 099
Universidad del Cauca	74 661 572 370	10 803	6 911 189	3 857
Universidad de Antioquia	218 359 754 465	32 733	6 670 936	3 723
Universidad Pedagógica Nacional	48 337 023 606	8 669	5 575 848	3 112
Universidad del Valle	164 032 497 984	30 427	5 391 018	3 008
Universidad de Nariño	45 103 067 213	8 963	5 032 140	2 808
Universidad del Atlántico	83 243 307 019	17 022	4 890 336	2 729
Universidad de Córdoba	53 256 076 882	11 390	4 675 687	2 609
Universidad Surcolombiana de Neiva	40 227 587 225	8 987	4 476 198	2 498
Universidad de Caldas	53 958 683 048	12 516	4 311 176	2 406
Universidad del Pacífico	9 277 092 405	2 214	4 190 195	2 338
Universidad industrial de Santander	87 061 277 191	21 429	4 062 778	2 267
Universidad de los Llanos	22 286 051 427	5 685	3 920 150	2 188
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	91 199 422 490	24 349	3 745 510	2 090
Universidad de Cartagena	57 888 862 221	15.752	3 675 017	2 051
Universidad Tecnológica de Pereira	57 902 995 890	16.069	3 603 398	2 011
Universidad de Sucre	13 493 498 499	4 456	3 028 164	1 690
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	14 630 925 886	5 099	2 869 372	1 601
Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba"	30 799 815 732	10 974	2 806 617	1 566
Universidad del Quindío	36 968 993 649	13 965	2 647 261	1 477
Universidad de la Amazonia	18 208 590 934	7 069	2 575 837	1 437
Universidad del Magdalena	34 351 031 905	14 023	2 449 621	1 367
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	8 787 138 592	3 735	2 352 648	1 313
Universidad de la Guajira	14 068 136 114	7 608	1 849 124	1 032
Universidad Popular del Cesar	20 384 594 102	12 782	1 594 789	890
Universidad del Tolima	32 384 388 675	26 352	1 228 916	686
Universidad Francisco de Paula Santander - Cúcuta	23 767 028 896	20 087	1 183 205	660
Universidad de Pamplona	27 241 160 456	27 390	994 566	555
Universidad de Cundinamarca	9 119 317 364	9.897	921 422	514
Universidad Militar Nueva Granada	9 172 993 545	13 021	704 477	393
Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD	30 808 263 815	56 417	546 081	305
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	13 295 102 855	28 827	461 203	257

Nota (1): Tasa de cambio USD del 2 de abril de 2012: COP 1 792/USD.

Fuente: MEN.

Esta situación tiene importantes consecuencias en dos niveles. En primer lugar, es probable que induzca a diferencias significativas en el desempeño. La recientemente publicada clasificación de B.O.T. de las 50 universidades colombianas, con base en cuatro criterios principales (40% calidad de la educación, 15% empleabilidad, 15% los ingresos generados por servicios de consultoría, 30% investigación), muestra una importante correlación entre la clasificación de las mejores universidades públicas y el nivel de subvenciones públicas que reciben (B.O.T., 2011). Las universidades que no cuentan con una financiación generosa tienen dificultades para mejorar su educación y los resultados de la investigación. En segundo lugar, la desigual distribución de los recursos tiene serias consecuencias negativas sobre la igualdad de los estudiantes. La proporción de subsidios que reciben se determina más por su región de origen que por sus méritos académicos.

Hacia un sistema de asignación de recursos más objetivo y justo

Exceptuando a Chile, todos los países latinoamericanos se basan esencialmente en un sistema tradicional de distribución histórico/negociado para repartir el presupuesto ordinario anual entre las universidades e instituciones públicas. Para facilitar un uso más eficiente de los recursos públicos y alentar a las instituciones de educación superior a ser más innovadoras, el gobierno de Colombia podría considerar la introducción de mecanismos de asignación del presupuesto basados en los resultados, que podrían ofrecer incentivos financieros para que mejoren los resultados institucionales con respecto a los objetivos de política nacional. Para alcanzar este propósito se pueden considerar, por separado o combinados, cuatro tipos principales de mecanismos de asignación innovadores:

- Fórmulas de financiación basadas en resultados: se utilizan medidas de resultado para determinar todo o una parte de la fórmula de financiación. Por ejemplo, se paga a las universidades por el número de estudiantes que se gradúan, y a veces reciben una suma más elevada por los graduados en determinadas áreas de estudio o con capacidades específicas.
- Convenios de desempeño: los gobiernos pueden llegar a acuerdos con las instituciones para establecer mutuamente la financiación en función de unos resultados objetivos.
- Fondos competitivos: la financiación se concede a las propuestas revisadas diseñadas por expertos para lograr una mejora institucional o de objetivos de política nacional.
- Bonos: los estudiantes reciben cupones que representan un valor económico determinado, que les permite pagar sus estudios en cualquier institución de educación superior que elijan.

Financiación basada en resultados. Una manera más transparente y objetiva de distribuir los fondos para gastos corrientes sería utilizar una fórmula que compare la cantidad de recursos gastados en alguna partida, como el número de estudiantes o profesores, con algún indicador de desempeño institucional, como el número de graduados. Algunos ejemplos de países que han integrado los resultados en sus fórmulas de financiación:

- Dinamarca, que cuenta con un “modelo de taxímetro” en el que se paga del 30% al 50% de los fondos recurrentes por cada estudiante que aprueba los exámenes.
- Países Bajos, donde la mitad de la financiación ordinaria se basa en el número de licenciaturas concedidas.
- Sudáfrica, donde la fórmula de financiación tiene en cuenta tanto el número de alumnos matriculados como el número de graduados.
- Australia, donde la financiación de cupos de estudiantes de doctorado se basa en una fórmula que incluye las graduaciones (40%), los resultados de la investigación (10%) y los ingresos, incluidos los premios a la competitividad (50%).

Un estudio de viabilidad realizado en 2004 en Malasia calculó que el sistema de educación superior podría ahorrar entre un 10% y un 30% del presupuesto de funcionamiento de las universidades públicas si se asignaran los recursos sobre la base de una fórmula de financiación que comparase los costos unitarios de referencia con las instituciones con mejores resultados (Innovation Associates, 2004).

Convenios de desempeño. Los convenios de desempeño son acuerdos reglamentarios no vinculantes negociados entre los gobiernos y las instituciones de educación superior que definen un conjunto de obligaciones mutuas, por lo general objetivos de desempeño que la institución debe alcanzar, a veces con financiación adicional del gobierno. Los acuerdos pueden ser con todo el sistema institucional o con cada institución individualmente. Todo o una parte de la financiación se debe hacer en función de si las entidades cumplen los requisitos establecidos en los contratos. Los acuerdos se pueden financiar de forma prospectiva o revisada y aplicarse con carácter retroactivo.

Ejemplos de países o gobiernos subnacionales con convenios de desempeño:

- Francia, que desde 1989 ha dedicado entre un tercio y la mitad del presupuesto ordinario a convenios de desempeño de 4 años. Los pagos se hacen cuando se firman los contratos, con una evaluación posterior para determinar el grado y la eficacia de la ejecución.

- Finlandia tiene contratos que establecen objetivos generales para todo el sistema educativo superior, así como objetivos específicos para cada institución.
- Dinamarca utiliza “contratos de desarrollo” que configuran los objetivos de mejora a largo plazo de las instituciones.
- España, donde varias provincias (Comunidades) han desarrollado una variante interesante de este modelo llamado “Contrato-Programa Marco de Financiación global” consecuencia de la política de descentralización que ha delegado poderes importantes en las Comunidades Autónomas del país.
- Chile introdujo “convenios de desempeño” con carácter experimental en 2007: cuatro universidades públicas recibieron recursos adicionales para implementar un plan cuidadosamente negociado de mejora institucional con indicadores claros de progreso y resultados. Los resultados positivos de la fase piloto han llevado al gobierno de Chile a anunciar, en 2011, su intención de abrir a todas las universidades chilenas la posibilidad de participar en un convenio de desempeño.
- Estados Unidos tiene ejemplos de diferentes tipos de pactos para la educación superior (por ejemplo, Maryland, Michigan, Dakota del Norte, Virginia).

Fondos competitivos. En América Latina dos naciones, Argentina y Chile, han utilizado los fondos competitivos para promover la mejora de la calidad y aumentar la capacidad de las instituciones de educación superior. FOMEC en Argentina y MECESUP en Chile han demostrado su utilidad y valor como mecanismo de asignación de recursos eficaz y flexible que ayuda a mejorar la calidad y la relevancia, a promover la innovación pedagógica, y a fomentar una mejor gestión, objetivos todos ellos difíciles de lograr a través de otras fórmulas de financiación.

El gobierno de Colombia podría considerar un mecanismo similar para que fuera uno de los canales principales de asignación de fondos públicos a instituciones de educación superior. En este contexto, la reciente experiencia positiva de ICETEX, con su competitivo programa de financiación de USD 38 millones para aumentar la cobertura, se debería revisar con atención para extraer las enseñanzas que se pudieran aplicar a otros mecanismos de financiación del gobierno.

Como han podido constatar por experiencia propia las comunidades de educación superior de Argentina y Chile, uno de los principales beneficios de los fondos competitivos es la práctica de la transparencia y del juego limpio a través de unos criterios y procedimientos claros y de la creación de

un comité de supervisión independiente. Uno de los beneficios adicionales de los mecanismos de financiación competitivos es que anima a las universidades a emprender actividades de planificación estratégica que les ayuda a formular propuestas que se basan en una sólida identificación de las necesidades y en un riguroso plan de acción desde una perspectiva global de la institución que va más allá de la visión de cada facultad.

Por último, uno de los puntos fuertes de los fondos competitivos es que son más propensos a ser eficaces en la mejora de la calidad que un planteamiento de base amplia como los presupuestos negociados o las fórmulas de financiación. Por lo tanto, el gobierno colombiano debe valorar la posibilidad de establecer un fondo competitivo, y también podría vincular a la elegibilidad de los interesados la participación en el proceso de acreditación de las instituciones de educación superior, ya sea de forma voluntaria como sucedió en Argentina o en forma obligatoria, como es el caso de Chile.

Bonos. El propósito de la financiación con bonos es promover una mayor competencia entre los proveedores de educación superior en respuesta a los intereses de los estudiantes, dando el apoyo público de forma indirecta a través de los usuarios en lugar de directamente a los proveedores (Salmi y Hauptman, 2006). Mientras que muchos países utilizan el sistema de bonos para pagar la matrícula en las instituciones impulsadas por las preferencias de los estudiantes, son pocos los que usan los bonos demanda en forma de cupones que permiten a los estudiantes pagar sus gastos. Los ejemplos más destacados se pueden encontrar en las antiguas repúblicas soviéticas de Kazajstán, Georgia y Azerbaiyán, que comenzaron a implementar un sistema de bonos en 2001, 2005 y 2010, respectivamente. En Kazajstán, por ejemplo, aproximadamente el 20% de los estudiantes reciben bonos-subsidios de educación que llevan con ellos a la universidad pública o privada de su elección, siempre y cuando elijan estudiar una carrera becada. La elegibilidad de los estudiantes está determinada por su puntuación en la Prueba unificada nacional altamente competitiva (equivalente a SABER 11) y por su elección de asignaturas.

Incluso después de sólo unos pocos años de funcionamiento, el sistema de bonos de Kazajstán parece estar funcionando como un instrumento de asignación eficaz que premia a aquellas instituciones que se considera que tienen los mejores resultados y que ofrecen temas de prioridad nacional. Todas las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, están muy atentas a su capacidad para atraer a los beneficiarios de ayudas de educación. El sistema de bonos también parece ser una herramienta eficaz para promover el crecimiento de las instituciones privadas de mejor calidad que han sido capaces de multiplicar el número de beneficiarios de la ayuda en los últimos tres años (OCDE / Banco Mundial, 2007).

Lituania es otro ejemplo significativo. Con el sistema de bonos que se introdujo en 2009, el 60% de los estudiantes tienen la flexibilidad necesaria para matricularse en la universidad pública o privada de su elección. Uno de los beneficios visibles del sistema de bonos ha sido que varias universidades tuvieron que cerrar o rediseñar sus programas que eran de baja calidad y no atraían a suficientes estudiantes. También se han hecho algunas fusiones, lo que permite consolidar instituciones más fuertes.

Las Universidades para Todos (ProUni) en Brasil constituye una variante interesante del sistema de bonos. Dentro de ese programa que ha estado en vigor desde mediados de la década de 2000, el gobierno brasileño utiliza los incentivos fiscales para “comprar” cupos en las universidades privadas para estudiantes de bajos ingresos con buena cualificación académica que no fueron admitidos en las universidades públicas más importantes debido al número limitado de cupos.

En Colombia, en el departamento de Antioquía, existe un programa innovador similar: el Acceso con Equidad. Se trata de una asociación público-privada que reúne a las autoridades locales, a un grupo de universidades privadas y a ciertos empresarios del sector privado que ofrece la oportunidad de estudiar en universidades privadas locales a estudiantes académicamente calificados de bajos ingresos que no obtuvieron cupo en una universidad pública. Los estudiantes reciben una beca equivalente al 75% de los costos de matrícula y reciben un préstamo del ICETEX para el 25% restante.

Utilización de recursos

El tercer elemento que se analiza en este capítulo sobre la financiación de la educación superior en Colombia es la utilización de recursos, es decir, en qué medida las subvenciones públicas para la educación superior se utilizan de manera eficiente y eficaz. En el caso colombiano son dignas de atención las cuatro dimensiones: (i) la eficiencia interna, (ii) el despliegue de personal académico con fines didácticos, (iii) el gasto en personal administrativo, y (iv) los controles financieros en el segmento privado de la educación superior.

Eficiencia interna

Como ya se ha mencionado anteriormente en este informe, las universidades colombianas se caracterizan por sus altas tasas de deserción (ver Tablas 9.15). A pesar de que la situación ha mejorado ligeramente en la última década, la tasa global de deserción sigue estando cerca de un 45%

promedio. Esto se traduce en el desaprovechamiento de oportunidades para muchos jóvenes colombianos y un mal uso de los escasos recursos públicos para el país en su conjunto.

Tabla 9.15A Tasa de deserción en las instituciones públicas y privadas por cohorte (%)

Nivel	Público	Privado
Universidad	43.5	46.6
Tecnológico	55.4	53.0
Técnico	60.5	59.2

Fuente: SPADIES, noviembre de 2011.

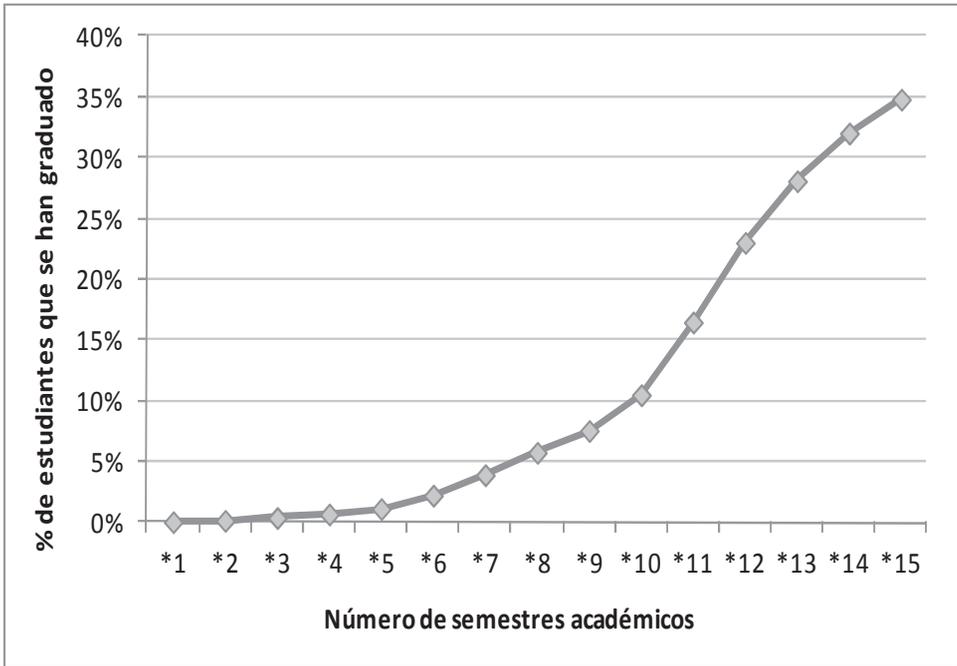
Tabla 9.15B Tasa de deserción en las instituciones públicas y privadas por año (%)

Año	Público	Privado
2007	17.2	19.3
2008	14.1	16.2
2009	13.9	15.6
2010	13.2	14.6
2011	11.2	13.8

Fuente: SPADIES, noviembre de 2011.

Las tasas de deserción varían mucho según las instituciones, regiones y programas académicos. Como muestra la tabla, la tasa de deserción por cohorte es un poco menor en el público que en las universidades privadas, pero los programas públicos de TyT tienen una tasa un poco más alta que los privados. En general, sin embargo, en los años 2007-11, en los que seguía habiendo muchos más universitarios que TyT en el sistema, las instituciones públicas registraron sistemáticamente una tasa de deserción anual más baja que las instituciones privadas.

Gráfico 9.7 Tasa de graduación por cohorte



Fuente: MEN SPADIES, mayo de 2011.

Otra dimensión de este problema es que los estudiantes tardan mucho más en graduarse de lo que se espera teóricamente. El Gráfico 9.7 muestra la tasa de graduación de distintas cohortes de estudiantes. Sólo el 10% de los estudiantes obtienen el título en el plazo esperado. Aproximadamente el 30% de los estudiantes lo hacen con dos años de retraso, lo que significa que tardan siete años en promedio para graduarse en lugar de cinco.

La experiencia internacional indica que los altos niveles de deserción escolar se deben por lo general a una combinación de obstáculos financieros y no financieros. La mejor estrategia, por lo tanto, es abordar ambos factores al mismo tiempo, que es la estrategia que ha seguido Colombia. Por una parte, el Ministerio ha apoyado proyectos regionales elaborados por instituciones de educación superior para ayudar a los estudiantes con problemas académicos, proporcionando cursos de nivelación, tutorías y seguimiento, para proporcionar orientación profesional a estudiantes de secundaria interesados en ingresar en la educación superior, y para mejorar los procesos institucionales que ayudan a los estudiantes a adaptarse a la vida universitaria.

Entre 2007 y 2010, el Ministerio aportó COP 6.3 mil millones, mientras que las 36 instituciones que participan igualaron esta cantidad con otros COP 6.8 mil millones. Gracias a ello, 39 663 estudiantes recibieron asistencia a través de programas de apoyo directo. Para 6 457 estudiantes la formación por competencias se inició a través de procesos de colaboración con las escuelas secundarias. En el primer grupo de 11 instituciones a las que se apoyó, la tasa promedio anual de deserción escolar disminuyó del 13.2% en 2007 al 11.5% en 2008. En las 19 instituciones a las que se apoyó entre 2008 y 2009, la tasa de deserción anual se redujo del 18.7% en 2008 al 17.3% en 2009. La tasa de deserción escolar aumentó ligeramente entre las instituciones que no recibieron apoyo, del 12.1% en 2008 al 12.4% en 2009. A principios del 2010, el Ministerio seleccionó 6 proyectos más.

Por otra parte, el ICETEX ha asumido el liderazgo como proveedor de apoyo financiero para evitar que los estudiantes necesitados abandonen sus estudios por razones económicas. Su impacto ya se ha mencionado en el Capítulo 3. Baste mencionar aquí que el gobierno colombiano y las instituciones interesadas son muy conscientes de este serio problema de deserción y han comenzado a abordarlo de una manera coherente y eficaz. La siguiente etapa deberá basarse en los proyectos más exitosos puestos en práctica hasta el momento y ampliarlos.

Algunos países también han utilizado incentivos negativos para mejorar el tiempo necesario para finalizar los estudios, por considerar que la educación subvencionada no ayuda a motivar a los estudiantes a graduarse a tiempo. En varios Estados federales alemanes, por ejemplo, los estudiantes que tardan más de dos años adicionales en titularse tienen que pagar las llamadas “tasas de largo plazo” como factor de disuasión.

La larga duración oficial de los estudios de primer grado (cinco años para una licenciatura) es una característica estructural que afecta a la capacidad de las universidades colombianas de operar tan eficientemente como podrían. Mientras muchas universidades privadas y unas pocas públicas han decidido reducir la duración de sus carreras profesionales, la mayoría de las universidades públicas están muy interesadas en mantener la estructura de los estudios tradicionales, argumentando que unas titulaciones más cortas se traducirían en una pérdida de calidad.

Al equipo evaluador no le convence el argumento de las universidades públicas. Aunque los estudiantes no tarden más tiempo, los títulos colombianos toman en general un año más, a menudo dos años más, que los títulos similares en América del Norte o Europa. Esto supone un costo social

importante para el país, lo que agrava el problema de la excesiva duración. Igualar las carreras profesionales colombianas con la práctica internacional permitiría redistribuir una parte significativa de los recursos que actualmente se utilizan en la educación superior, con el consiguiente ahorro para los estudiantes y sus familias. También aumentarían las posibilidades de los estudiantes de completar sus programas y reducir la deserción escolar. El MEN podría usar incentivos financieros y el sistema de acreditación para incitar a las universidades colombianas a avanzar en esta dirección.

Distribución del personal académico

Si bien no es fácil calcular el número de estudiantes por maestro debido a una falta de coherencia en la definición de los profesores a tiempo completo y a tiempo parcial, los datos facilitados por el Ministerio revelan un amplio ratio, de 5 alumnos por profesor en la Universidad de Antioquía a 27 en la Universidad de Cúcuta (Tabla 9.16). No es fácil establecer una relación clara entre los bajos ratios alumno-docente y la alta calidad, si la acreditación institucional plena se toma como marca de alta calidad. Las siete universidades¹ con esta acreditación aparecen sombreadas en la Tabla 9.16: sus ratios oscilan entre 5 y 16 alumnos por profesor. En vista de estas grandes diferencias, sería útil llevar a cabo un estudio en profundidad de la distribución del personal académico en las universidades públicas para ver su incidencia en la calidad de la educación y el aprendizaje.

Gastos administrativos

Otra forma de ver la utilización de recursos es comparar cuánto gastan las universidades públicas en funciones administrativas en relación con las actividades educativas. La Tabla 9.17 muestra la proporción de los gastos administrativos en el presupuesto total de las universidades, clasificándolas en más eficientes y menos eficientes, de nuevo destacando en gris aquellas con acreditación de alta calidad. Los datos revelan grandes diferencias entre las universidades. La proporción oscila entre el 16% en la Universidad Militar Nueva Granada, y el 65% en la Universidad de Nariño, en las universidades con AVAC la proporción oscila del 25% al 63%. En total, siete universidades gastan más de la mitad de su presupuesto en gastos administrativos lo que puede ocasionar una insuficiencia de recursos para dedicar a la parte educativa. Sería deseable que el MEN mirara este asunto con cuidado y motivara a las universidades a estudiar formas de reequilibrar su presupuesto hacia un mayor gasto en la enseñanza y la investigación.

Tabla 9.16 Distribución del personal académico en las universidades públicas: proporción estudiante/profesor, 2010

Universidad	Ratio estudiante/profesor
Universidad de Antioquia	5
Universidad Pedagógica Nacional	7
Universidad-Colegio Mayor De Cundinamarca	8
Universidad del Quindío	8
Universidad Militar-Nueva Granada	8
Universidad de Nariño	10
Universidad de Pamplona	10
Universidad Nacional de Colombia	10
Universidad de Cartagena	10
Universidad del Pacífico	11
Universidad del Tolima	11
Universidad de La Amazonia	11
Universidad de Cundinamarca-UDEC	12
Universidad del Cauca	12
Universidad de La Guajira	12
Universidad Tecnológica de Pereira - UTP	13
Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba	13
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	13
Universidad Industrial de Santander	13
Universidad de Sucre	13
Universidad de Caldas	13
Universidad Popular del Cesar	14
Universidad Surcolombiana	14
Universidad del Valle	15
Universidad Pedagógica Y Tecnológica de Colombia	16
Universidad Distrital - Francisco José de Caldas	16
Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD	16
Universidad de Los Llanos	17
Universidad del Atlántico	18
Universidad de Córdoba	18
Universidad del Magdalena	18
Universidad Francisco de Paula Santander - Cúcuta	27
Promedio	11

Fuente: MEN, SNIES.

**Tabla 9.17 Los gastos administrativos en las universidades públicas,
en miles de USD¹ (2011)**

Universidades	Gastos administrativos – gastos operacionales	Gasto total	Gastos administrativos – gastos operacionales
Universidad Militar-Nueva Granada	6 726.6	4 2762.6	15.70%
Universidad Popular del Cesar	4 956.2	2 1824.4	22.70%
Universidad de Sucre	2 775.2	1 1596.5	23.90%
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	16 447.2	65 758.6	25.00%
Universidad de Pamplona	9 953.0	38 376.3	25.90%
Universidad del Cauca	14 685.6	56 046.3	26.20%
Universidad Francisco de Paula Santander -Cauca	5 992.1	20 414.7	29.40%
Universidad de la Amazonia	4 477.1	13 979.8	32.00%
Universidad del Tolima	1 1420.2	35 561.0	32.10%
Universidad del Valle	4 9387.1	150 553.0	32.80%
Universidad Surcolombiana	11 542.0	34 401.0	33.60%
Universidad del Quindío	12 541.2	33 679.2	37.20%
Universidad-Colegio Mayor de Cundinamarca	5 142.0	13 685.7	37.60%
Universidad del Atlántico	13 991.6	36 662.7	38.20%
Universidad del Magdalena	14 544.6	38 057.7	38.20%
Universidad Nacional de Colombia	214 641.8	540 363.5	39.70%
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	2 120.3	5 324.9	39.80%
Universidad Tecnológica de Pereira	23 884.3	58 895.8	40.60%
Universidad Industrial de Santander	49 568.6	110 330.9	46.10%
Universidad Distrital-Francisco José de Caldas	40 698.2	86 170.9	47.20%
Universidad de Caldas	26 128.7	55 011.1	47.50%
Universidad de los Llanos	10 106.3	20 548.9	49.20%
Universidad de Cundinamarca	9 352.0	18 871.8	49.60%
Universidad de Córdoba	27 211.1	52 533.8	51.80%
Universidad de la Guajira	11 642.7	20 186.5	57.70%
Universidad de Cartagena	33 079.6	56 990.4	58.00%
Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba	15 442.1	26 421.7	58.40%
Universidad del Pacífico	4 652.5	7 567.6	61.50%
Universidad de Antioquia	191 450.4	305 504.3	62.70%
Universidad de Nariño	38 377.7	59 287.3	65.40%

Nota (1): Tasa de cambio USD del 2 de abril de 2012: COP 1 792/USD.

Fuente: MEN, SNIES.

En términos generales, las visitas sobre el terreno del equipo evaluador mostraron que las universidades públicas se ven limitadas por la rigidez de las normas de la Administración Pública que les impiden funcionar con la flexibilidad de gestión de la que disfrutaban las universidades modernas en otras partes del mundo. Estas reglas se aplican, en particular cuando tratan de establecer vínculos con empresas y organizaciones no gubernamentales o en el desarrollo de cooperaciones internacionales (organización de conferencias internacionales, invitar a profesores extranjeros, la movilidad de estudiantes, etc.).

El equipo evaluador también observó, durante las visitas sobre el terreno, un interés limitado o una falta de voluntad a la hora de compartir recursos entre los centros técnicos y tecnológicos que operan en una misma ciudad o partes de una ciudad. Las Secretarías de Educación departamentales deben asumir un papel activo para ayudar a los institutos locales bajo su jurisdicción a compartir recursos físicos y humanos de una manera más coordinada.

Controles financieros

La falta de supervisión financiera rigurosa de las instituciones privadas de educación superior fue motivo de preocupación para varios de los interlocutores entrevistados durante las visitas sobre el terreno. Al equipo evaluador le dijeron en repetidas ocasiones que, a pesar de que todas las instituciones privadas se suponen que son sin ánimo de lucro de acuerdo con la legislación vigente, en la práctica un número importante de proveedores operan como organizaciones comerciales. Esto tiene dos consecuencias negativas. En primer lugar, el MEN debe considerar el riesgo de que los propietarios de las instituciones privadas puedan ser más proclives a maximizar su participación en los beneficios que a reinvertir los excedentes en la parte educativa de la institución. En segundo lugar, darse cuenta que los beneficios bajo el disfraz de sin ánimo de lucro es una forma de evasión de impuestos, lo que supone, por tanto, una pérdida social para el país. También se expresó la preocupación por el “lavado de dinero” a través de las instituciones privadas de educación superior.

El gobierno de Colombia es consciente de este problema desde hace muchos años. El gobierno actual estaba decidido a resolverlo introduciendo una clara distinción legal y fiscal entre los proveedores con ánimo de lucro y sin ánimo de lucro en la nueva ley de educación superior que presentó al Congreso a principios de 2011. Por desgracia, la oposición política a la medida fue tan fuerte que el Presidente de la República intervino personalmente y dio instrucciones al gobierno para que se revocase dicha disposición en la nueva ley (varios meses antes de que se retirara la propia ley).

A pesar del intenso debate político y la clamorosa oposición a las instituciones con ánimo de lucro por parte de varios sectores de la educación superior, el gobierno no puede ignorar su deber de proteger a los estudiantes frente a programas de baja calidad, o la clara necesidad de ejercer controles estrictos sobre las prácticas financieras de los proveedores privados de educación superior, como se hace en otros países con un sector privado importante (Estados Unidos, o Brasil, por ejemplo). Es importante, por lo tanto, promover un debate desapasionado con la comunidad educativa, con la esperanza de que una futura propuesta de reforma encuentre menos resistencia que la propuesta de 2011. En la siguiente matriz se describen las principales diferencias que se deben tener en cuenta entre las instituciones sin ánimo de lucro y con ánimo de lucro para facilitar una discusión más objetiva de los pros y los contras de permitir operar a instituciones con ánimo de lucro:

Gráfico 9.8 Las áreas clave de diferenciación entre instituciones de educación superior sin ánimo de lucro y con ánimo de lucro

<i>Entidad sin ánimo de lucro</i>	<i>Criterio</i>	<i>Entidad con ánimo de lucro</i>
Motivación		
Bienestar/Bien público		Beneficio
Propiedad		
Actores interesados	Individuos, corporaciones, fondos, fundación u otras formas de constituir una institución	Accionistas
Distribución del lucro		
Sin distribución (reversión en infraestructura o insumos de educación)		Distribuido entre los accionistas
Impuestos aplicables		
Exento (renta propiedades, impuestos corporativos)		Impuestos totales corporativos
Ayudas públicas		
100% subvencionable		0% subvencionable

Fuente: Elaborado por Jamil Salmi, Richard Hopper y Svava Bjarnson.

Conclusión: tener en cuenta las dimensiones políticas de la reforma del financiamiento

No hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de administrar que la elaboración de nuevas leyes.

Maquiavelo (El Príncipe)

El cambio institucional implica siempre un conflicto y para que sea positivo, requiere siempre también el consenso. Ninguna sociedad puede existir sin conflicto, o los mecanismos de producción o de resolución de conflictos a través del consenso.

Joan Prats (Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña)

Cuando se trata de estrategia financiera, los sistemas de educación superior de todo el mundo se pueden dividir en cuatro grupos principales:

- Sistemas bien financiados que dependen casi exclusivamente de la financiación pública (más de 1,5% del PIB) y la provisión pública (países del Golfo, los países escandinavos, Arabia Saudita, Singapur, Suiza, Escocia);
- Sistemas públicos que están relativamente bien financiados a través de una combinación de recursos públicos y un nivel importante de participación en los gastos con una ayuda adecuada al estudiante (Australia, Canadá, Inglaterra, Hong-Kong-China, Islandia, Países Bajos, Nueva Zelanda);
- Sistemas de provisión mixta (más del 25% de la matrícula privada) relativamente bien financiados con recursos públicos y altos niveles de participación en los gastos de las instituciones tanto públicas como privadas (Chile, China, Japón, Corea del Sur, Estados Unidos).
- Sistemas de provisión públicos y mixtos que tienden a estar insuficientemente financiados en general (resto del mundo).

Como la mayoría de los países latinoamericanos, Colombia pertenece al cuarto grupo. El aspecto positivo es que tiene un sistema de préstamos a estudiantes que funciona bien, que ayuda efectivamente a los estudiantes necesitados a matricularse en instituciones privadas de educación superior. Pero la financiación pública de la educación superior sigue siendo insuficiente, se desperdicia una parte considerable de las subvenciones públicas debido a los niveles de deserción escolar y a que los mecanismos

de asignación son obsoletos e ineficientes. La prioridad, por lo tanto, si el gobierno colombiano quiere tener éxito y hacer realidad sus loables planes para la expansión de la educación superior, será formular una estrategia financiera sostenible.

Como mostraron los acontecimientos de 2011, cualquier intento de reformar el actual enfoque inadecuado de financiación es probable que se enfrente a la desconfianza y la oposición. Esto significa que el éxito de la estrategia de desarrollo de la educación superior está condicionado por la capacidad del gobierno de Colombia para hacer frente a la sensibilidad política de la reforma de una manera constructiva y eficaz. Esto implica cuatro consideraciones básicas. La primera es una evaluación social de la reforma propuesta con el fin de examinar las necesidades y preocupaciones de todas las partes interesadas. Se inicia con un análisis del contexto educativo universitario con el fin de identificar todos los grupos interesados, formulando las siguientes preguntas: De entre todos los afectados ¿Quién gana y quién puede llegar a perder con la reforma propuesta? ¿Quién se beneficia del sistema actual?, y ¿quién lo hará en el nuevo? ¿Quién es probable que sea indiferente, apoye, o disienta? Este tipo de análisis y evaluación permiten distinguir aquellos grupos a los que afectarán positivamente las reformas propuestas y aquellos que podrían perder privilegios o verse afectados negativamente por los cambios en las modalidades y prácticas de financiación existentes. Con los resultados de la evaluación social en la mano, las autoridades gubernamentales pueden identificar más fácilmente los ganadores potenciales con los que se podría contar para jugar un papel destacado en la implementación de la reforma y anticipar las posibles reacciones por parte de los posibles “perdedores”.

El segundo paso y tal vez el más decisivo es la fase de creación de consenso. Traducir a la realidad el programa de reforma depende, en gran medida, de la capacidad de las autoridades competentes a la hora de utilizar la herramienta de evaluación social para lograr un consenso entre las distintas partes de la comunidad educativa superior, que permita un alto grado de tolerancia en las controversias y desacuerdos. Un planteamiento potencialmente eficaz para hacer frente a la sensibilidad política de las reformas propuestas es iniciar un amplio proceso de consulta sobre las necesidades y el contenido de los cambios previstos. El propósito de las actividades para generar un consenso es que todas las partes interesadas sean conscientes de la relación entre las reformas propuestas y las posibles mejoras que podrían aportar a la educación y a las condiciones de aprendizaje. Este esfuerzo implica una combinación de análisis racional, de maniobras políticas, y de interacción psicológica con todas las partes interesadas.

Cuadro 9.2 **Generar consenso y distribución de costos en el norte de México**

La Constitución mexicana contempla la educación pública gratuita en todos los niveles, y los estudiantes y profesores de la UNAM siempre se han opuesto al reparto de costos, como demuestra la huelga de 1999. En el norte de México, por el contrario, el rector de la Universidad pública de Sonora introdujo con éxito el reparto de costos después de iniciar, en 1993, un proceso de consenso para explicar al personal académico y a los estudiantes la necesidad de recursos adicionales para mejorar la calidad de la educación y el aprendizaje.

Después de cierta resistencia inicial, incluyendo la amplia publicidad dada a la marcha de protesta pacífica de 2000 kilómetros que hicieron los manifestantes desde Hermosillo a Ciudad de México, los estudiantes aceptaron el principio de un pago anual para generar recursos adicionales. El proceso participativo sirvió para determinar la asignación de estos recursos a iniciativas de equidad y mejora de la calidad. Desde 1994, los estudiantes pagan una contribución anual de USD 300. Una comisión conjunta de alumnos y profesores administran los fondos, que se utilizan para conceder becas a estudiantes de bajos ingresos, para renovar las aulas, mejorar las salas de informática, y comprar libros y revistas científicas. Cada año se elabora, al principio del curso académico, un cartel para difundir información sobre el uso de los fondos recaudados de los estudiantes.

Un tercer ingrediente clave para facilitar la aceptación de las reformas que desafían el *status quo* es disponer de recursos adicionales que se puedan canalizar hacia las instituciones de educación superior y otros grupos afectados, como los estudiantes. Esto puede ayudar a transformar lo que podría llamarse una reforma que «deshace» en una reforma que “construye”. Otra forma de aumentar la aceptación política y evitar perturbaciones es introducir disposiciones excepcionales y transitorias de financiación que garanticen, a todas las instituciones y grupos de beneficiarios, recursos por un importe equivalentes a los que hubieran recibido con el sistema anterior, al menos durante un cierto período de tiempo.

Por último, es importante pensar en el momento y la secuencia adecuada de las reformas. Cuando los rectores de Ghana acordaron un plan para elevar las tasas de matrícula en las universidades públicas en enero de 2005, lo presentaron bajo la forma de un programa decenal de incremento gradual, lo que facilitó la aceptación de los estudiantes. A veces es más eficaz retrasar una decisión clave un par de semanas o incluso meses para dar tiempo suficiente para que se logre un consenso.

Las reformas de la financiación son, sin duda, uno de los cambios normativos más complicados a los que se enfrenta un gobierno. La participación en los gastos, la contención de costos, la diversificación de los

recursos y los cambios en los mecanismos de asignación del presupuesto son temas polémicos. La experiencia internacional muestra que hay una mayor probabilidad de éxito en la aplicación de las controvertidas reformas de la educación superior cuando las autoridades competentes consiguen evaluar de manera eficaz el contexto social y político del entorno de la reforma, crear un consenso entre los diferentes integrantes de la comunidad de educación superior, movilizar recursos adicionales para ofrecer incentivos tangibles en apoyo de la reforma, y pensar cuidadosamente el momento y ritmo de las reformas. Si bien tener una hoja de ruta política para guiar los esfuerzos de reforma no es ni una fórmula mágica ni una garantía de éxito, hacer caso omiso de los opositores potenciales y no entablar un diálogo sobre las reformas propuestas solo puede conducir al fracaso.

Conclusiones

Movilización de recursos

La financiación pública para la educación superior en Colombia ha aumentado lentamente en los últimos años, llegando a un nivel razonable de acuerdo con los parámetros internacionales. Es un desafío, sin embargo, que el gobierno logre movilizar recursos públicos adicionales suficientes para financiar su impresionante expansión y los objetivos de mejora de la calidad con las actuales restricciones fiscales y políticas.

Asignación de recursos

La asignación de recursos públicos a las universidades colombianas y las instituciones no universitarias está vinculada sólo marginalmente a criterios de resultados.

En consecuencia, el régimen actual de distribución de recursos públicos se caracteriza por fuertes disparidades a dos niveles, en primer lugar entre las propias universidades públicas, y en segundo lugar entre las universidades e instituciones universitarias y las instituciones no universitarias (institutos técnicos y tecnológicos).

Utilización de los recursos

Las altas tasas de deserción en todo el sistema de educación superior en Colombia – 45.3% en promedio en 2009 – y la consiguiente baja eficiencia interna equivale a un despilfarro significativo de recursos, tanto para el Estado como para las familias.

Hay diferencias importantes entre las universidades públicas – que no guardan una relación obvia con las diferencias de calidad y eficiencia – en los ratios de alumnos por profesor y en la proporción de los costos operativos que van a gastos administrativos.

Debido a la insuficiente supervisión financiera sobre las instituciones privadas de educación superior, el gobierno colombiano no está en condiciones de distinguir efectivamente entre las instituciones verdaderamente sin ánimo de lucro y las que operan realmente para obtener un beneficio bajo la apariencia de una sin ánimo de lucro.

Al igual que en muchos otros países de América Latina, la larga duración de las carreras profesionales de las universidades públicas colombianas en comparación con estudios similares en América del Norte o Europa Occidental representa un costo social de gran magnitud para el país.

Recomendaciones

Mobilización de recursos

Puesto que el gobierno colombiano sigue adelante con sus planes de reforma y desarrollo de la educación superior, deberá evaluar cuidadosamente la necesidad de aumentar la financiación pública por razones tanto de equidad como de calidad, y explorar maneras de movilizar los recursos adicionales que se necesitan tanto a nivel nacional como subnacional.

Asignación de recursos

Existe la apremiante necesidad de crear mecanismos de financiación basados en resultados para asignar una parte mucho mayor de las subvenciones públicas, con el siguiente doble propósito: (i) redistribuir los recursos para lograr un reparto más equitativo de los subsidios públicos entre las instituciones públicas de educación superior, y (ii) ofrecer incentivos que inciten a las instituciones a ser más eficientes y sensibles al desarrollo y a las necesidades del mercado laboral.

Utilización de recursos

Para reducir los niveles de deserción escolar y mejorar la eficiencia interna, el Ministerio de Educación Nacional debe basarse en las prácticas positivas de aquellas instituciones de educación superior que han demostrado buenos resultados mejorando la permanencia y la obtención de títulos.

El MEN también debería emprender un estudio detallado sobre el impacto que tienen las diferencias significativas entre las distintas universidades públicas en la distribución del personal académico y sus gastos de administración respecto a la calidad de la educación y el aprendizaje.

Las autoridades colombianas deben explorar la manera de simplificar las disposiciones administrativas y las normas de gestión financiera en las universidades públicas con el fin de lograr unas prácticas de gestión modernas y facilitar una colaboración eficaz entre las universidades y otras instituciones en la economía y la sociedad.

El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación Nacional deben poner en marcha la normativa y la capacidad de supervisión adecuadas para asegurarse que las instituciones privadas de educación superior gestionan sus recursos de acuerdo con unas prácticas contables transparentes y preparan informes financieros anuales sometidos a una auditoría independiente.

El Ministerio de Educación Nacional debe motivar a las universidades públicas, a través de incentivos adecuados, para pasar gradualmente a titulaciones más cortas, siguiendo las tendencias mundiales.

La aplicación de reformas financieras

Cualquier propuesta de reforma financiera debe ir acompañada de una buena estrategia de consulta y de comunicación para conseguir el apoyo de los ganadores potenciales, y reducir los riesgos políticos debidos a la reacción de los grupos cuyos intereses creados pueden verse afectados (o que consideren que pueden verse afectados).

Notas

1. De las nueve instituciones de nivel universitario que se mostraba que tenían el AVAC en la Tabla 5.9, dos son colegios y no universidades por lo que no aparecen en la Tabla 9.16.

Referencias

- Ayala, M. (2010), “Financiamiento de la Educación Superior en Colombia: Reflexiones para un Próximo Futuro”, in *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIX (4), No. 156, octubre-diciembre de 2010, pp. 89-102.
- Banco Mundial, Estadísticas disponibles en la página web del Banco Mundial: <http://data.worldbank.org>.
- BID (2010), *Science, Technology, and Innovation in Latin America and the Caribbean: A Statistical Compendium of Indicators*, Science and Technology Division, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- B.O.T. (2011), *Ranking BOT de Instituciones de Educación Superior*, Bogotá, <http://fus.edu.co/Reporte%20ranking%20universitario%20dic16-11%20Ver%20Ejec.pdf>.
- Brunner, J. y R. F. Hurtado (eds) (2011), *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Providencia, Santiago.
- CINDA (2009), *Informe Nacional Colombia 2009*, Centro Interuniversitario de Desarrollo, Santiago, www.cinda.cl/proyecto_alfa/download_finales/16_informe_colombia.pdf.
- CINDA (2007), *Educación Superior en Iberoamérica: Informe 2007*, Centro Interuniversitario de Desarrollo, Santiago, http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/CINDA_InfIBA/Impreso.pdf.

- CINDA, Universia, Banco Mundial (2011), “Proyecto Informe La Educación Superior en Iberoamérica 2011: Informe Colombia”.
- COLCIENCIAS (2011), Presentación realizada por el director de COLCIENCIAS, octubre de 2011, Bogotá.
- Comisión Europea (2011), *Giving in Evidence: Fundraising from Philanthropy in European Universities*, Bruselas.
- DANE, Página web - estadísticas.
- DANE (2010), Encuesta de hogares.
- DANE (2011), “Metodología Índice de Costos de la Educación Superior Privada”, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Bogotá.
- DANE (June 2011), “Índice de Costos de la Educación Superior Privada Primer Semestre de 2011”, *Boletín de Prensa*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Bogotá.
- Delgado, J. (2011), “Journal Publication in Chile, Colombia, and Venezuela: University Responses to Global, Regional, and National Pressures and Trends”, presentada a la School of Education de la Universidad de Pittsburg en cumplimiento parcial de los requisitos para el título de Doctor en Filosofía.
- Econometría S.A, ICETEX y Banco Mundial (2010), *Programa Colombiano de Crédito Educativo: Impactos y Factores de Éxito*, diciembre de 2010, Bogotá.
- García Guadilla, C. (1998), *Situación y Principales Dinámicas de Transformación de la Educación Superior en América Latina*, UNESCO, Centro Regional para la Educación Secundaria en América Latina y el Caribe (CRESALC), Caracas.
- ICETEX/Banco Mundial (2011), *ICETEX ACCES Loans: the Path to Equitable Access to Tertiary Education in Colombia*, ICETEX/Banco Mundial.
- Innovation Associates (2004), *Development of a New Funding Methodology for Malaysian Public Institutes of Higher Education*”, informe realizado por encargo del Ministerio de Educación Superior de Malasia.
- Isaza, J. (2011), “Datos Cargados”, 23 de noviembre de 2011, www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-313012-dados-cargados.

- MEN (2011), “Presentación realizada por la Ministra de Educación Nacional María Fernanda Campos Saavedra” al equipo evaluador, el 18 de octubre de 2011, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, República de Colombia (archivo electrónico).
- MEN (2010), *Memorias Revolución Educativa 2002-2010: Acciones y Lecciones*. Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.
- MEN, “Estadísticas, Presentaciones y Documentos”, Página Web del Ministerio de Educación Nacional (MEN), Gobierno de Colombia.
- Mikhail, S. (2008), “The Alternative Tertiary Education Sector: More than Non-University Education”, *World Bank Education Working Paper Series* No. 10, Banco Mundial, Washington, DC.
- Murakami, Y. y A. Blom (2008), “Accessibility and Affordability of Tertiary Education in Brazil, Colombia, Mexico and Peru”, *Policy Research Paper* No. 4517, Banco Mundial, Washington DC.
- National Center for Education Statistics database webpage (Base de Datos para la página web del Centro Nacional de Estadísticas de Educación [Estados Unidos]), http://nces.ed.gov/programmes/digest/d10/tables/dt10_364.asp?referrer=list.
- Núñez Méndez, J. (2009), *Incidencia del Gasto Público Social en la Distribución del Ingreso, la Pobreza y la Indigencia*, Archivos de Economía, Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación (DNP), República de Colombia, www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6f2t5Ij7yIU%3D&tabid=897
- OCyT (2010), *Indicadores de Ciencia y Tecnología 2010: Colombia*, Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT), Bogotá.
- OCDE (2011), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2010), *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2007), *Education at a Glance 2007: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Ruis, D. y A. Blom (2007), “Comparing Student Loan Programmes in Latin America and Beyond: Key Indicators”, Sitio Web del Banco Mundial.
- Salmi, J. y A. Hauptman (2006), “Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Methods”, *HDNED Education Series* No. 2, Banco Mundial, Washington. DC.

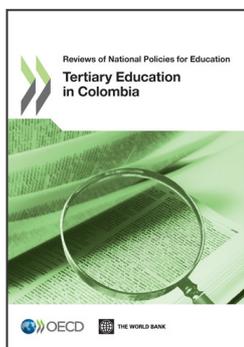
SUE (sín data), “Estudio de Financiamiento de las Universidades Oficiales en Colombia”, Subcomisión Técnica de Vicerrectores del Sistema Universitario Estatal (SUE).

UNESCO/UIS (2009), “Global Education Digest 2009: Comparing Education Statistics around the World” (Compendio Mundial de la Educación 2009: Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo).

UNESCO/UIS, página web <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>.

Universidad de los Andes, Universidad del Norte, Universidad del Valle y Pontificia Universidad Javeriana (mayo de 2011), *Informe Colombia*, Red de Observatorios de Buenas Prácticas de Dirección Estratégica Universitaria en América Latina y Europa.

Universidades del Reino Unido (3 de abril de 2008), “Information for Members: Formal Launch of the Matched Funding Scheme for English HE Institutions”, *Investor in People*, Universidades Reino Unido, London.



From:
**Reviews of National Policies for Education:
Tertiary Education in Colombia 2012**

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264180697-en>

Please cite this chapter as:

OECD/International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (2013), "Financiamiento de la educación superior en Colombia", in *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264180710-12-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.