ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE FACULTADES Y ESCUELAS DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
Organismo de Cooperación y Estudio de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe

XV Asamblea General

25 al 28 octubre del 2016
en la Ciudad de Medellín Colombia,
siendo sede la Universidad EAFIT bajo las siguientes:

Financiación estatal de la educación superior en Colombia, camini a la privatización

Financiación estatal de la educación superir en Colombia, camino a la privatización

ÁREA TEMÁTICA
Finanzas

SUB ÁREA TEMÁTICA
Modelos de gestión financiera

DANIEL CASTRO JIMÉNEZ
Universidad Santo Tomás, Bogotá Colombia
Domicilio: Carrera 9 #51-11, Facultad de Contaduría Pública. Bogotá, Colombia

Email:
danielcastro@usantotomas.edu.co
danielcastrojimenez@gmail.com

RESUMEN

Desde la escena política los diferentes países en el mundo reconocen la trascendencia de la Educación para el desarrollo de la nación. No obstante, los compromisos gubernamentales que soportan esta frecuente promesa de campaña dentro de la gestión del Estado evidencian una frecuente contradicción, los recursos destinados a la Educación no solo no son suficientes, sino que muchas veces son utilizados de formas poco eficientes. Para el caso colombiano las coberturas caen dramáticamente a medida que se va aumentando el nivel de formación, lo cual en sí mismo evidencia otra gran contradicción; pues es la educación superior la que permite romper los círculos de la pobreza de las naciones.

El objetivo de la presente investigación es identificar los mecanismos de financiación provenientes del Estado que recibe el sistema de educación superior en Colombia, estas fuentes de financiación tienen varias formas (transferencias directas, transferencias condicionadas, sistemas de créditos a la demanda, rentas especiales de las universidades) las cuales son percibidas por las Instituciones de Educación Superior en el país sean públicas o privadas, según le aplique a cada una. Cada uno de los mecanismos de financiación expresa una acción de una política pública en particular, así como las diferentes intenciones de las mismas en términos de lo que se considera debe ser el objetivo final de la educación superior, el deber ser de las universidades, las tensiones que imperan en la gestión de los recursos de las mismas, y especialmente la privatización de la educación superior, vista como la priorización de recursos estatales orientados a la financiación de universidades de carácter privado.

La metodología utilizada, fue recurrir a analizar los estados financieros de las universidades publicas colombianas en los últimos 10 años (2003-2013), analizando sus fuentes de ingreso y comparándolo con los recursos destinados vía créditos a la demanda. Los hallazgos encontrados evidencian claras tendencias de privatización y dejan una reflexión muy importante para los actores involucrados, Universidades y Estado.

PLANTEAMIENTO PROBLÉMICO

Los mecanismos de financiación estatal de la educación superior, han sido objeto de un amplio proceso de reforma y diversificación en los últimos 20 años, la tendencia es modificar las asignaciones directas basadas en un techo fijo y que financien los costos de operación de las universidades públicas (sistema conocido en Colombia como transferencias del Sistema Nacional de Universidades Públicas) a sistemas mucho más flexibles, basados en el desempeño de las instituciones y al cual acceden tanto universidades estatales como no estatales.

Igualmente, el direccionamiento de los recursos estatales ya no se orienta fundamentalmente a la oferta, sino a la demanda, y para ello se han creado diferentes mecanismos, especialmente los créditos educativos ofrecidos por instituciones estatales (ICETEX[1]) a los demandantes de educación superior, los cuales pueden emplearse indistintamente en la financiación de los costos educativos en universidades públicas o privadas.

Las investigaciones en este campo no abundan, los referentes temáticos están limitados a las recomendaciones sobre los mejores mecanismos de financiación, a los que generen un sistema de incentivos que lleven a la calidad y la eficiencia educativa, pero no tienen en cuenta las consecuencias de cada una de las formas de financiación en el desempeño de las instituciones, así como en el de los estudiantes.

Sin embargo, hasta ahora no se ha desarrollado una mirada de conjunto de los diversos mecanismos de financiación estatal de la educación superior, y particularmente el destino de tales recursos, a pesar que para el caso colombiano, autores como Misas (Misas Arango, 2004) han avanzado en la caracterización de las diversas transformaciones de los sistemas de financiación estatal de la educación superior, y trabajos como los de (Cárdenas Santamaria, 2003) contemplan todas las posibilidades de financiamiento de la educación superior, estos no contemplan cifras que permitan evidenciar las transformaciones reales de los mecanismos financieros, ni el destino de los mismos, es decir, no existe un cálculo integral del total de los recursos estatales destinados a la financiación de la educación superior.

OBJETIVOS

Objetivo General

Identificar la evolución de los sistemas de financiación estatal de la educación superior en el periodo comprendido entre 2003 y 2013, analizando los cambios en las estructuras de asignación de recursos estatales a la financiación de la educación superior en Colombia.

Objetivos específicos

- Identificar los montos asignados a la financiación estatal de la educación superior y los mecanismos a través de los cuales fluyen dichos recursos, con el fin de poder clasificar las asignaciones presupuestales en cada uno de los mecanismos de financiación.
- Identificar el tipo de instituciones de Educación Superior a los cuales benefician los diferentes mecanismos de financiación estatal (pública - estatal; privada), para identificar el destino de la financiación estatal.
- Identificar algunos impactos relacionados con el desarrollo de los mecanismos de financiación, en especial los relacionados con cobertura y acceso, para identificar los efectos positivos y/o negativos derivados de los mecanismos financieros de asignación de recursos estatales.

1 Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX

MARCO DE REFERENCIA[2]

La educación superior colombiana se financia través de dos mecanismos: Subsidios a la oferta y subsidios a la demanda. Los de oferta contemplan: 1) aportes directos de la Nación y las entidades territoriales, 2) la generación de recursos propios que cada institución consigue en el ejercicio de sus labores misionales de formación, extensión e investigación, 3) recursos provenientes de estampillas pro universidad, y 4) Recursos de Colciencias a los proyectos de las universidades y los proyectos de fomento dirigidos desde el Ministerio de Educación Nacional. En cuanto a los subsidios a la demanda los mecanismos son: 1) crédito educativo ofrecido por el ICETEX en sus diferentes modalidades y 2) subsidios de sostenimiento para la permanencia de los estudiantes en el sistema.

Subsidios a la oferta

La Universidad pública en Colombia, como principal responsable de la oferta publica de educación superior estructura su financiamiento amparada en la Ley 30 de 1992, por medio de la cual se organizó el servicio público de la Educación Superior en el país. Esta Ley en su artículo 86 establece:

> Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

En este sentido, los aportes de la Estado a las universidades públicas, dependen del presupuesto asignado en el año 1993, año desde el cual se ajusta de acuerdo a la inflación.

Adicionalmente la misma Ley en su artículo 87 establece:

> A partir del sexto año de la vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales en un porcentaje no inferior al 30% del incremento del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades Estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de las instituciones que lo integran.

Para la distribución de estos recursos, el Estado a traves del Ministerio de Educación Nacional en colaboración con el Sistema de Universidades Estatales (SUE) elaboran de manera anual una propuesta de distribución basada en indicadores de desempeño. La finalidad detrás de esto es evaluar el desempeño de las universidades públicas y tener un esquema de rendición de cuentas, en el marco de la política estatal de eficiencia y transparencia, realizandose así la distribución de recursos del artículo 87.

Por otra parte las Universidades colombianas, amparadas en el derecho constitucional de su Autonomía, son generadoras de recursos propios provenientes del desarrollo de sus actividades de formación, investigación y extensión.

---

2 Se parafrasean los lineamientos de la Financiación de la Educación Superior que contempla el Ministerio de Educación Nacional en su pagina web. Dado el ejercicio de contrastación empírica que busca desarrollar el presente documento, de estos con los consolidados financieros de cada Institución de Educación Superior.

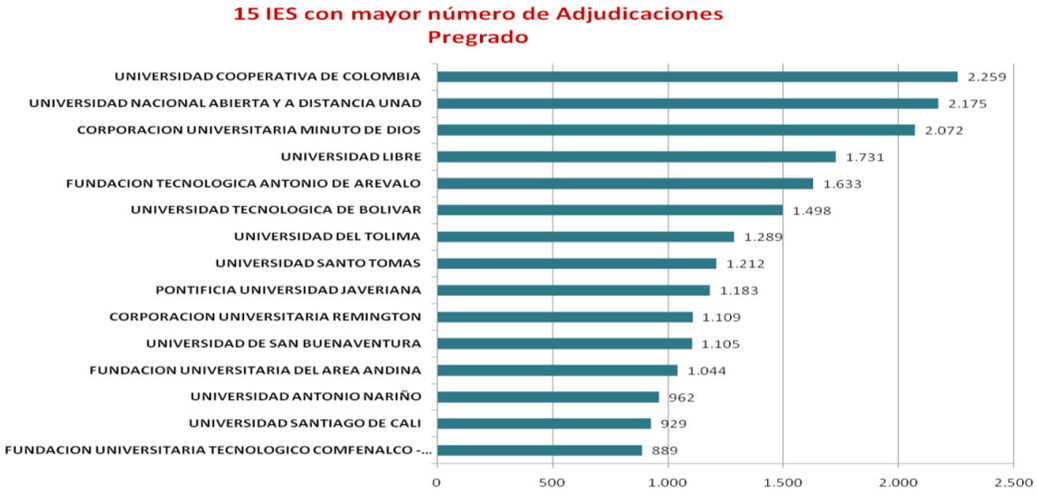
Finalmente, las universidades publicas cuentan tambien con ingresos que provienen del cobro de estampillas pro universidad, impuesto de causación directa que por regla general grava documentos o actos en los que interviene una entidad territorial. La estampilla es creada por la Asamblea departamental y aprobada por Ley en el Congreso de la República. De las 32 universidades publicas con que cuenta el pais, solo 25 de ellas cuentan con estampillas pro universidad.

Subsidios a la demanda

Para Colombia existe una entidad que centraliza las dos estrategias de subsidios a la demanda, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX que busca garantizar el ingreso de los egresados de la educación media al nivel superior y la permanencia de los estudiantes en la misma. El crédito educativo y el otorgamiento de subsidios de sostenimiento son los mecanismos que proporciona esta entidad para la asignacion de recursos.

De acuerdo al Ministerio de Educación Nacional "en el año 2002 el ICETEX financiaba el 9% de los estudiantes de educación superior, hoy se financia el 19%. (...) el crédito educativo ha permitido incrementar la retención en el sistema. Un estudiante con crédito tiene probabilidad de desertar 3 veces menor, se gradúa en menos tiempo y obtiene mejores resultados académicos." Sin embargo, los subsidios a la demanda en los ultimos años se han concentrado en estudiantes que eligen la Universidad Privada. La razon principal de lo anterior, se basa en los rigurosos procesos de selección de la Universidad Pública, que tienen el objetivo de garantizar la capacidad academica previa de sus estudiantes.

Figura 1: 15 IES con mayor adjudicación de creditos



Fuente: Informe de Gestión ICETEX.

Del anterior gráfico, solo dos de las Universidades con mayor creditos adjudicados son publicas. Si bien esta grafica es del informe de gestión del año 2011, la tendencia permanece para todo el periodo de observación.

METODOLOGÍA

Población de estudio

Colombia según los datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), tiene 412 sedes de Instituciones de Educación Superior (IES). De este total, el 37% corresponde a instituciones de carácter oficial y el resto son privadas. A nivel de formación Universitaria o profesional son 32 las universidades públicas que tiene el país con 89 sedes, las cuales ofertan el 31,46% de los programas de educación superior en Colombia.

Tabla **1**: Oferta de educación superior en número de sedes por carácter académico

Carácter Académico	Oficial	Privadas	Total	Acreditadas	Programas
Institución técnica profesional	10	30	40	0	503
Institución tecnológica	18	43	61	3	1229
Institución universitaria/escuela tecnológica	36	102	138	4	2941
Universidad	89	84	173	51	10890

Fuente: Elaboración propia con los datos del SNIES

A nivel privado, son 51 Universidades con 84 sedes, las cuales ofertan el 38,51% de los programas de educación superior del país. Es decir entre entidades públicas y privadas a nivel Universitario ofertan el 69,97% de los programas de educación superior en el país.

Tabla **2**: Programas vigentes en porcentajes por carácter académico

Carácter Académico	Programas
Institución técnica profesional	3.23%
Institución tecnológica	7,90%
Institución universitaria/escuela tecnológica	18,90%
Universidad	69,97%

Fuente: Elaboración propia con los datos del SNIES

Como se evidencia para el caso colombiano la educación superior está centralizada en la oferta de carácter Universitario, representando casi el 90% de los programas académicos que se ofertan en el país. Es de resaltar, que las universidades públicas si bien en número están en una relación 1 a 2 con las privadas, a nivel de oferta de programas la diferencia no es tan alta (31,46% a 38,51% respectivamente).

Desde el punto de vista de análisis de la presente investigación, los mecanismos de financiación estatal de la educación superior, las entidades públicas reciben principalmente subsidios a la oferta mientras que las entidades privadas reciben subsidios a la demanda. Por lo tanto, para contrastar las estructuras y usos de estos recursos públicos se decide consolidar la información financiera de las entidades públicas con carácter de Universidad.

Dado que la información de subsidios a la demanda no se logró categorizar por IES se decide analizar las fuentes de financiación que tiene las 32 universidades públicas que tiene el país como

población de estudio, comparando los consolidados de sus ingresos con los recursos asignados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX a la educación superior en el país, mediante sus sistemas de créditos (Subsidios a la demanda).

Recolección de información

Para consolidar los recursos que se les asignan a las entidades públicas se hizo necesario consolidar sus ingresos. Para lo cual se procedió a recolectar los estados financieros de las 32 universidades públicas, en particular el Estado de Resultados (PyG).

Para este fin, luego de verificar las páginas web de las instituciones y visitar a las entidades de control de las mismas, fue necesario cursar derechos de petición a cada una de las entidades a fin de que se suministrará la información requerida. Para el periodo de tiempo de 1990 a 2013. Lamentablemente, varias de las instituciones no tenían la información disponible o simplemente se acogieron a la normatividad jurídica vigente para no suministrar los datos.

Con la información recibida, se procedió a estandarizarla para facilitar su agregación y comparabilidad. Creando las siguientes categorías y subcategorías:

- Recursos propios:
    - Venta de servicios educativos: Matricular, derechos de grado, etc.
    - Venta de otros servicios: consultoría, asesorías, investigación, otros servicios.
    - Venta de bienes: productos agropecuarios, edificaciones, otros productos.
    - Ingresos no operacionales: Extraordinarios y financieros.
- Ingresos fiscales:
    - Ingresos por estampillas
    - No tributarios.
- Recursos por transferencias.

Para el caso de la información del ICETEX, se tomaron los datos de los informes de gestión de la entidad, donde se reportaba el valor de los créditos colocados en cada uno de los años de la ventana de observación. En el los mismo y para los años donde aplicaba se tomo también la información correspondiente a subsidios y apoyos de sostenimiento.

Manejo de datos

Dado que se realizaron observaciones históricas se hizo necesario deflactar todos los datos de acuerdo al IPC con base 2008. Las cifras deflactadas luego se agregaron para consolidar la información por las categorías creadas.

Inicialmente se pensó en imputar datos para consolidar una ventana de observación más amplia, tanto en tiempo como en entidades de educación superior observadas. Sin embargo dada la trascendencia de la información manejada y las implicaciones de imputar datos financieros, se decidió para el caso de las 2 cifras de una universidad que no reportó en esos años dejar los valores en cero, siendo conservadores con esta medida a fin de facilitar la comparación de los datos con las cifras del ICETEX con observaciones reales con un 100% de confianza.

Muestra de estudio y ventana de observación

Dada las respuestas de las Universidades y la disponibilidad de la información, fue necesario ajustar la ventana de observación y la muestra de estudio. En principio se quería analizar la información de las 32 universidades públicas para el periodo de tiempo de 1990 a 2013, no obstante, se recibió solo información de 26 Universidades, de las cuales solo 4 estaba disponible para la ventana de observación planeada inicialmente.

Luego de analizar las implicaciones de la imputación de datos y de los hallazgos teóricos y las hipótesis que se quieren contrastar se decidió, trabajar con las siguientes 22 universidades como muestra de estudio:

Tabla 3: Muestra de estudio

	Institución De Educación Superior	Información Suministrada	Seleccionada
1	Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla	No	No
2	Universidad de Antioquia	No	No
3	Universidad de Caldas	1990-2013	Si
4	Universidad de Cartagena	No	No
5	Universidad de Córdoba	2001-2013	Si
6	Universidad de Cundinamarca	2005-2013	No
7	Universidad de la Amazonia	2009-2013	No
8	Universidad de la Guajira	No	No
9	Universidad de los Llanos	1990-2013	Si
10	Universidad de Nariño	2001-2013	Si
11	Universidad de Pamplona	1997-2013	Si
12	Universidad de Sucre	1992-2013	Si
13	Universidad del Atlántico	1997-2013	Si
14	Universidad del Cauca	1992-2013	Si
15	Universidad del Magdalena	1998-2013	Si
16	Universidad del Pacifico	2009-2013	No
17	Universidad del Quindío	1998-2013	Si
18	Universidad del Tolima	1995-2013	Si
19	Universidad del Valle	1990-2013	Si
20	Universidad Distrital-Francisco José de Caldas	1995-2013	Si
21	Universidad Francisco de Paula Santander	1998-2013	Si
22	Universidad Industrial de Santander	2001-2013	Si
23	Universidad Militar Nueva Granada	1990-2013	Si
24	Universidad Nacional Abierta y a Distancia	2009-2013	No
25	Universidad Nacional de Colombia	1994-2013	Si
26	Universidad Pedagógica Nacional	1994-2013	Si
27	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	2001-2013	Si
28	Universidad Popular del Cesar	No	No

29	Universidad Surcolombiana	1999-2013	Si
30	Universidad Tecnológica de Pereira	1998-2013	Si
31	Universidad Tecnológica del Choco-Diego Luis Córdoba	No	No
32	Universidad-Colegio Mayor de Cundinamarca	1992-2013	Si

Fuente: Elaboración propia

Vale la pena destacar, que al validar el tamaño muestral con parámetros estadísticos se tiene un nivel de confianza del 90%, se hubiese esperado un porcentaje mayor pero este fue el que la disponibilidad de información permitió.

De igual forma, dada la disponibilidad de la información de los subsidios a la demanda, extraída de los informes de gestión del ICETEX, la cual está disponible solamente desde 2003, se decidió que la ventana de observación de la presente investigación sería: 2003 – 2013.

RESULTADOS

Las siguientes tablas y gráficas evidencian el trabajo de recolección de campo de la información, para el total de 22 Universidades seleccionadas como muestra de estudio. Todas las cifras que se presentan a continuación estan a precios constantes de 2008 y dado el tamaño muestral se puede analizar todos los resultados con un nivel de confianza del 90%.

Subsidios a la oferta

	RECURSOS PROPIOS				
AÑO	VENTA SERVICIOS EDUCATIVOS	VENTA OTROS SERVICIOS	VENTA DE BIENES	INGRESOS NO OPERACIONALES	TOTAL RECURSOS PROPIOS
2.003	$413.829.296.062	$347.904.991.629	$9.101.657.869	$235.724.479.529	$1.006.560.425.089
2.004	$426.025.018.144	$328.761.053.086	$9.333.645.235	$175.330.215.700	$939.449.932.166
2.005	$511.490.953.373	$138.550.961.926	$8.193.108.602	$195.344.402.271	$853.579.426.173
2.006	$561.698.174.138	$242.890.461.664	$7.760.279.666	$183.132.908.362	$995.481.823.831
2.007	$691.283.350.981	$298.843.187.633	$9.283.147.344	$224.823.813.359	$1.224.233.499.317
2.008	$669.604.220.655	$267.104.593.381	$13.718.733.532	$318.473.739.020	$1.268.901.286.588
2.009	$743.036.529.793	$304.086.933.433	$13.518.776.925	$359.961.946.328	$1.420.604.186.479
2.010	$711.180.761.944	$277.466.239.783	$10.617.713.659	$231.672.856.477	$1.230.937.571.864
2.011	$759.594.288.567	$362.578.493.108	$16.561.480.840	$314.137.122.121	$1.452.871.384.636
2.012	$745.539.163.014	$400.120.645.934	$10.112.197.346	$308.917.774.397	$1.464.689.780.691
2.013	$604.103.368.148	$336.762.927.096	$5.008.339.512	$211.295.477.702	$1.157.170.112.459

Figura **2**: Ingresos globales por recursos propios
Fuente: Elaboración propia, con base a los estados financieros de las universidades de la muestra de estudio

De acuerdo a las categorias planteadas para consolidar la información, los recursos propios equivalen a los esfuerzos que desde su autonomia universitaria desarrollan las Instituciones de Educación Superior. En total, estos recursos y estrategias de financiación corresponden aproximadamente al 40% de los ingresos totales, siendo la principal fuente en ellos la venta de servicios educativos. En la subgategoria venta de otros servicios, las fuentes de información incluyen, consultorias, operaciones interinstitucionales que corresponden principalmente a los contratos interadministrativos que desarrollan las universidades públicas con otras entiades estatales. Y en la de ingresos no operacionales, se relacionan principalmente ingresos financieros y extraordinarios.

En orden de magnitudes en la categoria recursos propios, el rubro más importante es Venta de Servicios Educativos; luego Venta de otros servicios, ingresos no operacionales y finalmente Venta de Bienes.

Figura **3**: Ingresos globales por ingresos fiscales

	INGRESOS FISCALES		
AÑO	**INGRESO POR ESTAMPILLAS**	**NO TRIBUTARIOS**	**TOTAL INGRESOS FISCALES**
2.003	$29.676.620.042	$17.825.124.855	$47.501.744.897
2.004	$18.129.168.064	$22.863.836.711	$40.993.004.776
2.005	$23.409.393.387	$22.359.132.232	$45.768.525.619
2.006	$33.692.057.310	$29.215.058.926	$62.907.116.236
2.007	$54.383.445.145	$27.538.471.733	$81.921.916.879
2.008	$30.972.923.469	$30.031.652.946	$61.004.576.415
2.009	$82.669.575.333	$38.841.817.982	$121.511.393.315
2.010	$86.820.760.478	$62.391.855.444	$149.212.615.921
2.011	$41.083.119.035	$66.786.901.244	$107.870.020.278
2.012	$34.209.005.036	$71.292.981.987	$105.501.987.023
2.013	$32.010.578.880	$73.424.320.871	$105.434.899.751

Fuente: Elaboración propia, con base a los estados financieros de las universidades de la muestra de estudio

La segunda categoria planteada es ingresos fiscales, la cual es la menos significativa como porcentaje del ingreso total, en promedio es menor del 5% para todos los años analizados. Un hecho interesante de estes rubros es la tendencia de aumento de los ingresos no tributarios, que inicia la ventana de análisis siendo menor al ingreso por estampillas y finaliza siendo más del doble.

La tercera y ultima categoria propuesta hace referencia a los recursos provenientes por transferencias, bien sean estas desde el gobierno nacional o territorial. Desde el punto de vista conceptual, estos rubros son los que más se asemejan al concepto de subsidios, pues las anteriores implican un esfuerzo que deben liderar y llevar a cabo las universidades públicas a fin de garantizar los recursos necesarios para su funcionamiento. Como se puede ver en la siguiente tabla, en promedio por cada peso que se transfiere desde el ente territorial el gobierno nacional transfiere entre 3 a 4 pesos. Siendo en los últimos años cada vez más importante el apoyo del gobierno local.

Figura **4**: Ingresos globales por transferencias

	RECURSOS POR TRANSFERENCIAS		
AÑO	**NACIONAL**	**TERRITORIAL**	**TOTAL RECURSOS POR TRANSFERENCIA**
2.003	$1.216.064.283.869	$287.072.961.788	$1.503.137.245.657
2.004	$1.203.020.952.927	$288.848.824.308	$1.491.869.777.235
2.005	$1.358.422.981.450	$298.271.280.639	$1.656.694.262.089
2.006	$1.370.885.292.134	$302.819.427.616	$1.673.704.719.750
2.007	$1.299.062.561.533	$354.006.467.949	$1.653.069.029.482
2.008	$1.322.617.262.258	$379.198.048.418	$1.701.815.310.676
2.009	$1.364.432.563.542	$418.611.786.404	$1.783.044.349.945
2.010	$1.483.445.365.071	$385.546.242.235	$1.868.991.607.305
2.011	$1.459.147.321.065	$448.120.065.876	$1.907.267.386.941
2.012	$1.538.517.212.884	$446.952.661.651	$1.985.469.874.535
2.013	$1.191.555.611.541	$465.111.554.288	$1.656.667.165.829

Fuente: Elaboración propia, con base a los estados financieros de las universidades de la muestra de estudio

Los ingresos que reciben las universidades públicas por transferencias son su principal fuente de financiación, equivalente en promedio al 60% de sus ingresos totales en el periodo de estudio. Por esta razon y como se mencionaba anteriormente, al ser conceptualmente lo más parecido a un subsidio a fin de contrastar los subsidios a la demanda, se tomarán unicamente estos valores como subsidio a la oferta.

Subsidios a la demanda

El Ministerio de Educación Nacional, contempla que los subsidios a la demanda están constituidos por los créditos y apoyos al sostenimiento que otorga el ICETEX, como institución estatal encargada de esta función. Para el periodo de observación, los apoyos para el sostenimiento inicio desde el año 2006, bajo una óptica de focalización del gasto a los más necesitados, es por esto que éstos se concentran en estudiantes con un nivel de SISBEN[3] de 1, 2 o 3. No obstante los rubros de colocación de créditos son el más representativos.

Figura 5: Ingresos globales por subsidios a la demanda

Año	Créditos Colocados	Subsidios y apoyos: SISBEN 1, 2 y 3	TOTAL SUBSIDIOS A LA DEMANDA
2003	$163.023.041.300	$-	$163.023.041.300
2004	$202.179.684.661	$-	$202.179.684.661
2005	$217.225.539.521	$-	$217.225.539.521
2006	$268.996.014.065	$20.487.325.672	$289.483.339.737
2007	$423.650.630.737	$29.158.323.668	$452.808.954.405
2008	$402.194.000.000	$40.332.000.000	$442.526.000.000
2009	$491.205.009.009	$45.556.054.348	$536.761.063.358

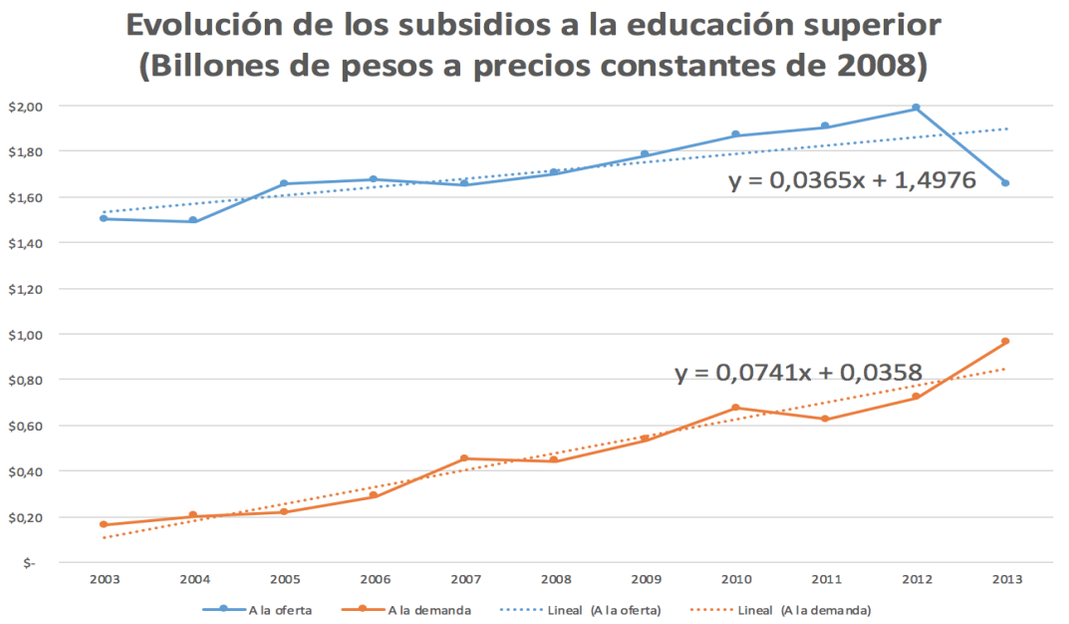
3 El Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales

2010	$619.891.328.589	$53.672.437.446	$673.563.766.035
2011	$571.315.366.617	$54.223.534.089	$625.538.900.707
2012	$658.633.004.864	$60.725.786.776	$719.358.791.641
2013	$894.873.899.108	$70.087.927.502	$964.961.826.610

Fuente: Elaboración propia, con base a las cifras reportadas por el ICETEX en sus informes de gestión

PROCESO DE ANÁLISIS

Figura 6: Evolución de los subsidios a la educación superior. (Cifras en billones de pesos a precios constantes de 2008)

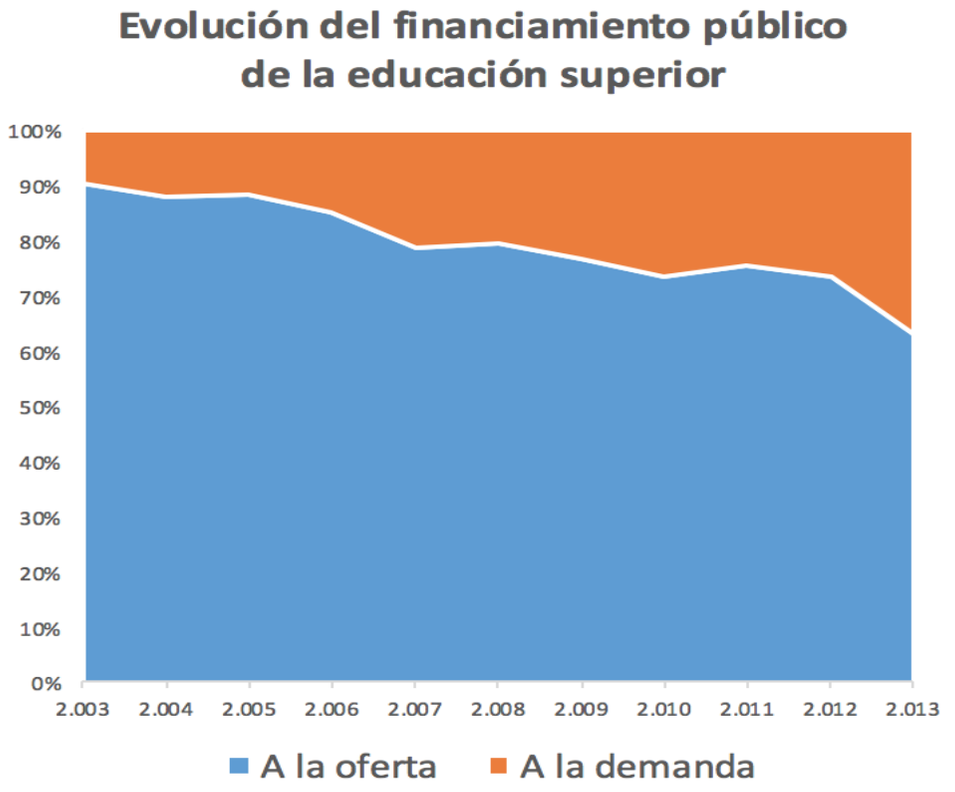


Fuente: Elaboración propia, con base a las cifras consolidadas

Comparativamente hablando, la estructura del financiamiento de la Educación Superior en Colombia ha venido ajustándose con el paso del tiempo. Si bien es cierto que tanto los subsidios a la oferta como los de la demanda tienen una tendencia creciente en el periodo de análisis, las pendientes de las líneas de tendencia de los datos consolidados, muestran un mayor valor para los subsidios a la demanda, lo que significa que estos han aumentado más rápidamente del 2003 al 2013. La diferencia entre los dos tipos de financiamiento al inicio del periodo de estudio era cercana a 1,4 billones de pesos, pero para el último año de análisis esa brecha se ha venido cerrando siendo esta diferencia un poco mas de 0,5 billones.

Si bien es cierto que como valores absolutos esta diferencia es significativa, la tendencia refleja la apuesta del Estado Colombiano de cambiar la estructura de financiamiento y apostarle a incentivar la demanda.

Figura 7: Estructura del financiamiento público de la Educación Superior en Colombia 2003-2013



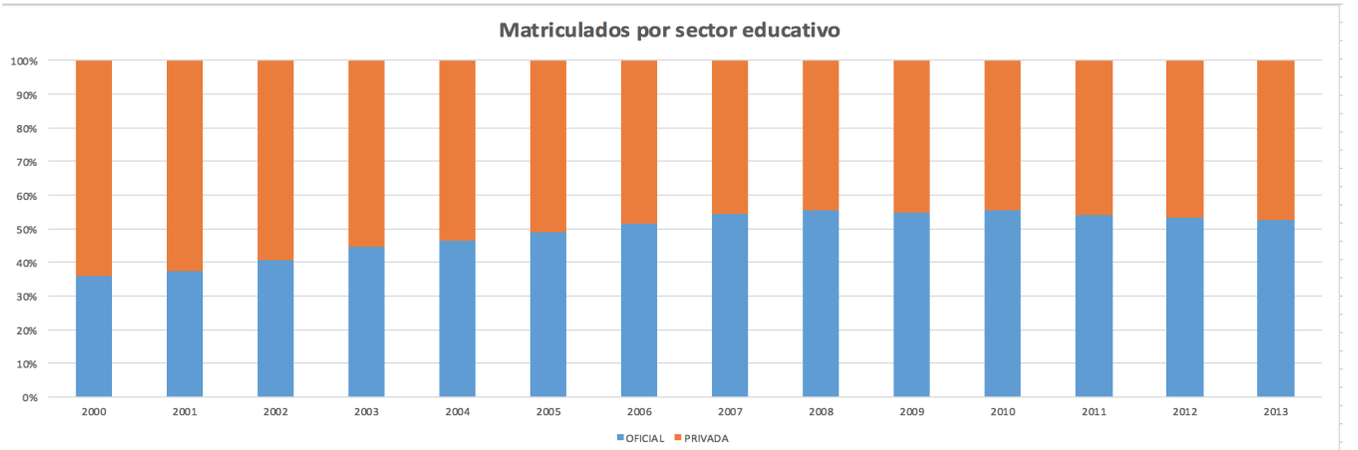
Fuente: Elaboración propia, con base a las cifras consolidadas

Si se analiza la composicion del financiamiento de manera relativa, se puede evidenciar como el apoyo a la demanda educativa de parte del Estado gana terreno rapidamente, lo que en principio no es ni bueno ni malo; pero le impone nuevos retos a las universidades en Colombia. En primer lugar, porque como ya se mencionaba anteriormente estos rubros de subsidio a la demanda estan siendo utilizados en gran medida por las Instituciones de Educacion Superior de carácter privado, lo cual debe llevar incentivar al Estado a crear unos mecanismos de control y seguimiento a estos recursos. Más aun cuando historicamente, el sector educativo simpre ha estado variando sus precios de matricula por encima de la inflación, conviertiendo asi el presupuesto público en una fuente más de financiación de la especulacion e interes rentisticos de muchos empresarios que ven en la Educación Superior una buena opcion de inversión.

Otro reto importante en este cambio de estructuras de financiamiento y por tanto de control de los recursos publicos, es el aseguramiento de la calidad de la educación superior. Cada vez son más el número de Instituciones de Educación Superior que se crean en Colombia, las cuales en haras de apoderarse de un pedazo de la torta del mercado educativo, emprenden estrategias de manejos de costos que no permiten garantizar la calidad del servicio que prestan. Estas denominadas universidades de garaje, cada vez son más y superan rapidamente la capacidad de control del Estado, los famosos casos de plagio en la presentación de sus documentos de registros, los fraudes financieros de algunas otras universidades, son solo ejemplo de esta situación. El entregar los dineros del Estado a las universidades públicas garantiza un mayor control sobre el mismo, pues la misma Ley establece un sistema de rendición de cuentas atado a desembolsos futuros, en cambio, el entregar los recursos al estudiante deja en manos de él seleccionar la universidad que se va a beneficiar de la asignacion de estos rubros, y por tanto se desdibuja el camino de control y eficiencia del uso de estos dineros.

Otro elemento contradictorio en este análisis es la composición actual del número de estudiantes matriculados en la Educación Superior en Colombia. La cual según los datos del Ministerio de Educación Nacional es principalmente pública. Es decir, los subsidios a la oferta como porcentaje total del gasto disminuyen y los de la demanda aumentan, y con estos recursos disminuidos la universidad pública logro aumentar su matricula.

Figura 8: Matricula por sector educativo

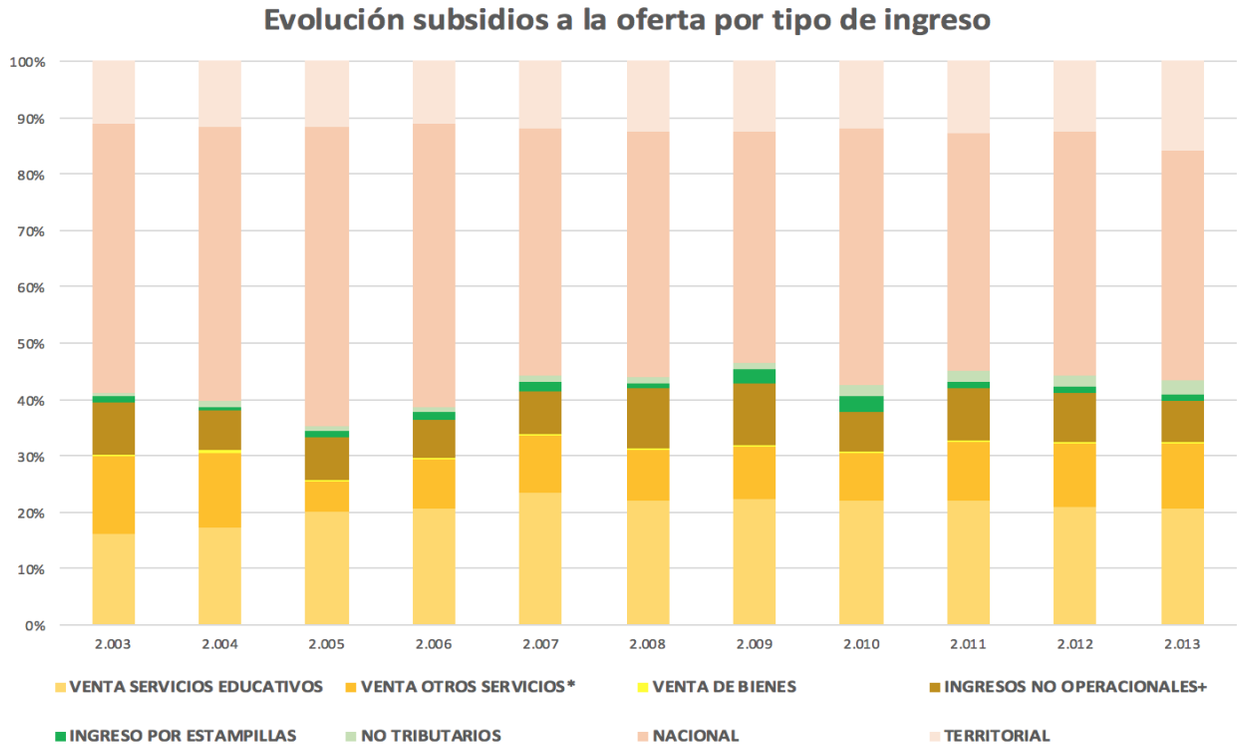


	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
OFICIAL	333.763	363.880	392.591	470.532	495.839	588.051	659.228	739.834	826.532	872.352	927.295	1.012.456	1.045.981	1.106.244
PRIVADA	597.694	609.135	575.003	579.500	572.452	608.639	622.453	622.675	664.999	720.859	746.726	863.866	912.453	1.002.980
TOTAL	931.457	973.015	967.594	1.050.032	1.068.291	1.196.690	1.281.681	1.362.509	1.491.531	1.593.211	1.674.021	1.876.322	1.958.434	2.109.224

Fuente: Elaboración propia, con base a las cifras consolidadas

La cuasa de la anterior afirmación pueden ser varias, más aun cuando se analiza la evolución del total de los ingresos de la universidad pública:

Figura **9**: Evolución de los ingresos de la universidad pùblica



Fuente: Elaboración propia, con base a las cifras consolidadas

La anterior gráfica, nos muestra que los ingresos por transferencias se estabilizan en los últimos 5 años alrededor del 60% y el de servicios educativos alrededor del 20% del total. Los que varían son Ingresos no operacionales, venta de otros servicios y ingresos no tributarios. Lo cual es muestra de la diversificación de ingresos a las que se ha visto obligada la universidad pública a fin de cumplir con sus actividades, con el excelente logro de aumentar además la matricula.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El analisis de la evolución de los sistemas de financiación estatal de la educación superior en Colombia en el periodo comprendido entre 2003 y 2013, muestra la tendencia de desfinanciación de la universidad pública en el pais. Si bien es cierto que los subsidios a la oferta siguen siendo mayores que los de la demanda, el rapido incremento de estos últimos deben llevar al Estado a crear mecanismos de control que garanticen que estos recursos públicos se utilicen con eficiencia.

Los dineros destinados a creditos educativos crecen rapidamente y el papel del Estado en la colocacion de estos recursos merece un analisis más a fondo. Si bien es cierto que se ha aumentado la equidad con el apoyo con preferencia a estratos bajos, tambien se les esta imponiendo un costo social y financiero muy alto. Desde la academia se ha dicho que el ahorro es sacrificar consumo actual por consumo futuro y bajo esta misma logica, los creditos son sacrificar consumo futuro por consumo actual. Bajo esta perspectiva, las clases bajas son sujetos más facilimente de creditos educativos, los cuales toman para construir su proyecto de vida, lo cual es valido. Pero la decisión de que universidad escoger, no es sobre la de mejor calidad, sino cual le permite el acceso y egreso más facil, cual tiene un precio de matricula competitivo, pues finalmente él va a tener que pagar el credito y debe anailizar que cuota puede pagar, a que plazo y demas condiciones.

Es decir, el papel del Estado es simplemente el de un intermediario financiero más y no el de un real compromiso con el pais de fomentar la educación superior. Si bien es cierto que los recursos que generan esta actividad de credito se reinvirten en generar nuevos creditos, esta medida quita la restriccón presupuestal en el futuro estudiante y beneficia a las universidades privadas, tanto las buenas como las malas, que bajo el eufemismo de mejorar la calidad especulan con los precios del semestre, el cual como no lo paga el estudiante hoy sino mañana cuando cancele su credito, le quita el papel al mismo mercado, como institución, de autoregularse y buscar el precio más eficiente.

Guardadas las proporciones, esta medida de preponderar los subsidios a la demanda esta generando una burbuja financiera en el sector educativo, como sucedió con otros sectores como el inmobiliario. Con la atenuante que la cobertura de riesgo de este credito no es una propiedad o una garantia real, es el trabajo futuro de los miles de estudiantes que salen a la vida laboral profesional con una obligación financiera de gran cuantia.

Pero, ¿esta la economia colombiana en la capacidad de ofertar todo este trabajo calificado que esta generando?, estan son las preguntas que debe empezar el Estado a analizar de querer seguir con esta medida. Cuando las mismas cifras del observatorio laboral del Ministerio de Educación, muestran que los salarios de los recien egresados estan con tendencia a la baja y el tiempo de emplearse luedo de recibir el titulo es dia a dia más largo, en promedio de 5 a 9 meses ségun cada profesión.

Una politica publica integral en materia de financiación de la educación superior debe considerar la solidaridad intergeneracional, no solo como el cumplimiento de la cuota de credito para que la futura generación siga estudiando, sino debe tambien contemplar un aumento en los recursos al fomento de la generación de empresas, al emprendimiento, a la innovación. Sino el desempleo seguira con sus mismos niveles, pero el perfil de los desempleados cada ves será más alto, más calificado.

De igual forma, el Estado no se puede olvidar de la universidad pública, que ha respondido de manera estoica a las nuevas restricciones que le ponen las politicas de financiamiento. Es posible que este sacudon las alla desenquilozado y les haya permitido tomar un papel más activo en la sociedad via consultoria e investigacion como otras formas de generar ingresos. Pero el papel de la universidad pública en un pais, va más alla de ser autosostenibles, es la garante del fomento a la diferencia, la generadora del pensamiento critico ante las particularidades politicas, economicas y sociales del desarrollo moderno de las sociedades.

Finalmente, el Estado debe reflexionar rapidamente en los mecanismos de control que le impone a la educación superior, sus politicas de financiamiento, estan generando incentivos en la clase empresarial que estan creando universidades como alternativa de inversión. Y en esencia toda empresa del sector educativo debe ser sin animo de lucro, pues la calidad de este servicio debe ser la premisa fundamental de su prestación, lo cual se pone en entre dicho si lo que se busca es generar rentas.

BIBLIOGRAFIA

Ascalani, A. (2008). Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos. *Educação. Vol. 31, No. 2*, 139-156.

Choski, A. M. (1996). *Prioridades y Estrategias para la Educación.* Washington: Banco Mundial BIRF/BM,.

Calcagno, A. E. (1997). El financiamiento de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Número 14*.

Banco mundial. (1996). *Prioridades y Estrategias para la Educación.* Washington.

OCDE, B. M. (2012). *La Educación Superior en Colombia 2012.* Banco Mundial.

Gazzola, A. (2008). Panorama de la Educació Superior en América Latina y el Caribe. *Conferencia Regional de Educación Superior 2008* (pág. 38). Cartagena de Indias, Colombia: UNESCO/IESALC.

Villanueva, E. (2010). Perspectivas de la educación superior en América Latina: construyendo futuros. *Perfiles Educativos, 32*(129), 34-49.

Brenner, J. (1992). Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato. En CEPAL, *Educación y cultura en América Latina* (págs. 13-18). Santiago de chile : CEPAL.

Banco Mundial. (2003). *La educación terciaria en Colombia: preparar el terreno para su reforma.* Washington - EEUU: Banco Mundial.

OCDE - Banco Mundial. (2012). *Evaluaciones de políticas nacionales en educación: la educación superior en Colombia.* Washington: Banco Mundial.

CEPAL. (2000). *Panorama Social de América Latina 2000.* Santiago de Chile: CEPAL.

UNESCO. (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior.* París: UNESCO.

Ministerio de Educación Nacional - Colombia. (30 de Marzo de 2016). *Ministerio de Educación*. Obtenido de www.mineducacion.gov.co

Instituto Colombiano de Promoción de Estudios en el Exterior - ICETEX-. (22 de Abril de 2016). *ICETEX*. Obtenido de www.icetex.gov.co

Diario El Tiempo. (22 de febrero de 2015). Pediran mantener intereses para pobres. *El Tiempo*, pág. 9.

Sistema Universitario Estatal -SUE-. (2012). *DESFINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: La realidad de la crisis en el sistema de financiación de las Universidades Estatales.* Bogotá: SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL -SUE-.

Jaramillo, A. (21 de Junio de 2010). *Universidad Nacional de Colombia.* Recuperado el 02 de Mayo de 2016, de El financiamiento de la Educación Superior en Colombia: Retos y Tensiones: http://www.bdigital.unal.edu.co/7379/1/albertojaramillo.20101.pdf

DNP, Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Hacia Un Estado Comunitario .* Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2006). *Hacia un Estado Comunitario 2: Desarrollo para Todos.* Bogotá: DNP.

Uribe Velez, A. (2001). Manifiesto Democrático: 100 puntos. Medellín. Obtenido de www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf

Sánchez, A., & Otero, A. (2012). *Educación y reproducción de la desigualdad en Colombia.* Bogotá: Banco de la República. Obtenido de http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/re_154.pdf

Márquez Jimenez, A. (1998). El costo privado de la educación superior. *Revista Latinoamericana de estudios educativos, XXVIII*(1), 11-78.

Bracho, T., & Zamudio, A. (1994). Gasto privado en educación, México. *Revista mexicana de sociología, 10*(29), 91-119.

Giraldo, C. (2002). *Evolución de las Finanzas Públicas en Colombia 1990 - 2002.* Bogotá: sin publicar.