



Tendencias

EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

RECURSOS FISICOS Y FINANCIEROS

La Educación Superior es fundamento de la construcción de un país mediante el logro del desarrollo integral de las personas y por los avances que se han dado en el mundo de los conocimientos, las disciplinas científicas y las nuevas tecnologías. Por esta razón, la política económica y social de una nación, cuenta con las universidades como agentes dinamizadores para el aseguramiento del progreso, el logro de la competitividad y la obtención de estándares altos de calidad de vida. Es así como la política económica debe estar al servicio del bienestar de la población. Haciendo necesario, un modelo de política social que tenga en cuenta los resultados que se han obtenido hasta el momento y que encamine sus efectos a propiciar una sociedad más equitativa cuya base de desarrollo sea la acumulación de capital social.

De igual manera, la política económica y social basada en los derechos –especialmente de los niñ@s, los jóvenes y las mujeres–, que logre una fuerte interacción con el Estado por parte de sociedad civil, asegurando así un desarrollo humano sostenible que apunte al logro de mejores opciones para las generaciones futuras, y que arroje como resultado una sociedad más incluyente.

Dado lo anterior, el Gobierno colombiano, ha planteado como meta, incrementar en 500 mil los cupos en la Educación Superior para el año 2019. Esta meta cuantitativa, debe ir acompañada por las políticas en materia de disminución de la deserción, regionalización y la cobertura con calidad, así como en el énfasis en la cualificación académica. Con esta perspectiva, desde las universidades agremiadas en ASCUN surgen preguntas como: ¿Cuáles son los esfuerzos que el Estado y las instituciones de Educación Superior deben realizar para dar cumplimiento a estas políticas? Y, en particular, ¿cuáles son los programas y proyectos en los que se debe enfatizar durante el período comprendido entre los años 2010 y 2014, para permitir que dichas metas se puedan cumplir?

La financiación se constituye entonces, en uno de los temas más sensibles y principal talón de Aquiles para la formulación de las políticas públicas y desarrollo organizacional de todas las instituciones que configuran el universo de la educación superior, no sólo en Colombia, sino en el resto del mundo. Lo cual en ocasiones, se ha tratado en forma retórica y con meras declaraciones políticas. Como menester del Estado, es que la retórica se traduzca en un verdadero compromiso, que conlleve mayores oportunidades de acción para las instituciones y en mayores recursos para el financiamiento de las funciones propias de la educación superior.

El presente documento, trata sobre el tema de los recursos físicos y financieros para las Instituciones de Educación Superior como la colombiana, que no ha sido ajena a la tendencia en materia de cobertura educativa, debido a los compromisos adquiridos por el gobierno nacional, en acuerdos, tratados y agendas nacionales e internacionales. Lo cual hace que las IES, deban tener mayor compromiso con la calidad académica, contar con mayor eficiencia administrativa, y transparencia a la hora de rendir cuentas. Para el caso de los sectores productivos, estos deben reconocer y promover el pago de las externalidades que crea la educación superior, y que constituyen la base para la productividad, competitividad y el incremento de los beneficios económicos de los particulares y de la ciudadanía en general.

En cuanto a las formas de financiación de la educación, las preocupaciones de las IES, giran en torno a:

- Mayor financiamiento público
- Agotamiento del modelo de financiamiento
- Modelo dual de financiamiento de la segunda reforma de los 80



- Inequidad del financiamiento público
- Aumento en los costos educativos

Los factores anteriormente expuestos, responden principalmente a que existe un:

1. **Agotamiento del modelo de financiamiento.** La expansión de la demanda de acceso a la educación superior pública gratuita por encima de los crecimientos de los ingresos fiscales condujo a la incapacidad de mantener los gastos por alumnos. La respuesta fue la expansión de una educación superior privada de menor costo, directa o indirectamente promovida por el Estado, para cubrir las nuevas demandas de acceso, fundamentalmente en el sector no universitario, asociado a la existencia de barreras de ingreso a la educación pública.

El Estado financia la educación superior por ser un bien público cuyas externalidades son positivas para el resto de las personas. La sociedad se beneficia globalmente gracias a lo que estudian, al promoverse además un modelo económico con mayor valor agregado. Porque muchos individuos al no alcanzar a apreciar sus beneficios invierten en ella menos de lo que les convendría y por ende la gratuidad total o parcial de la oferta, promueve una adecuada demanda de acuerdo a las conveniencias de las personas y de la sociedad. Porque la educación es un mecanismo de movilidad social y el gasto educativo contribuye a una mayor equidad de las sociedades.

En lo que atañe a la educación, para unos países hay niveles de formación que son de primer orden y que compiten por recursos con el nivel terciario. Curiosamente, en países desarrollados, según lo muestra la investigación llevada a cabo por la OCDE, la inversión del gasto público en la educación terciaria ha bajado en comparación con la secundaria, tendencia que también se observa América Latina.

Comparativamente, Chile ha sido uno de los países con mayor aumento de la inversión privada en educación superior, 80% de incremento, entre los años 2000 y 2005, seguido por Corea con un 78% y Estados Unidos con un 68%. El menor crecimiento de inversión privada para el mismo periodo lo registran los países nórdicos con menos del 5%, cifra que contrasta con sus altos índices de ingresos de recursos estatales.

El gasto en educación superior proveniente de fuentes públicas y privadas, según el último informe del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), asciende en Iberoamérica a un 1.32% del PIB y Colombia supera en algo ese porcentaje con el 1.92%. Con Chile y Venezuela (que se encuentran por encima del 2%,) estamos en escalas similares a países como Australia y Gran Bretaña, que alcanzan alrededor del 1.5%.

Del gasto total en educación superior, cerca del 50% proviene de fuentes públicas, es decir, 0.94% que en Latinoamérica solo es superado por Chile, el más alto de la región, que llega al 1.5%. Gracias al dinamismo de las universidades oficiales, hoy la cobertura en educación superior llega al 35%, tasa superior un poco al promedio latinoamericano. El 55% del total de esta matrícula corresponde a la participación de las universidades públicas.

A partir de los ejemplos citados se pueden entender las razones por las cuales se están expandiendo los sistemas educativos. Una obedece a las altas cargas impositivas que tienen los países, es el caso de Suecia, Finlandia o Dinamarca que permiten hacer mayores aportes al sector; otra, la alta participación de los estudiantes y sus familias en la financiación de sus estudios, como lo ha hecho Corea y por supuesto, el incremento en la demanda por educación superior en razón a los avances alcanzados en países como los nuestros en las coberturas de educación básica y media. Aún así, también se observan casos de países que han incrementado el gasto privado en educación pero no han conseguido los niveles de cobertura deseada.

La educación superior como servicio público debe asumirse en su función de "servir" a la sociedad a la cual se debe, trascendiendo la connotación meramente comercial como producto. Es esta educación la que crea la infraestructura y produce las externalidades sobre la cuales es posible construir la sociedad en todos sus aspectos, especialmente en lo



relacionado con los factores económicos y productivos. Desde esta óptica, se insiste entonces en crear conciencia sobre la co-responsabilidad que tienen todos los actores sociales para el desarrollo, mantenimiento y perfeccionamiento de dicho servicio.

La reflexión que surge, es sobre el grado de autonomía y la relación entre las IES y el Estado y sus repercusiones en situaciones concretas como la certificación para su funcionamiento (la oferta académica, los 'compromisos' investigativos y de extensión, la certificación de calidad, los sistemas de titulación, la financiación). Los cuales se pueden centrar en cuatro escenarios:

1. Un Estado proveedor que busca la equidad y, en ésta, la autonomía de las IES está regulada
2. Un contrato social entre el Estado y las IES, y, en éste, la autonomía está concertada
3. Las IES son gestoras y protagonistas, y en ellas el Estado reconoce y consagra la autonomía (el mercado académico juega el papel regulatorio)
4. Las IES hacen parte de los múltiples proveedores de la educación superior en el mercado mundial con autonomía abierta, y allí la regulación dentro del mercado académico está marcada por los estándares que colocan los pares proveedores en contextos cada vez más específicos de aplicación

Según Claudio Rama, las IES privadas se han organizado de acuerdo a si estas son:

- Con o sin fines de lucro
- De elites o de absorción de demanda
- Religiosas o seculares
- Universitarias o Institutos no Universitarios
- Financiamiento privado y/o créditos educativos
- Con o sin financiamiento público
- Alta diferenciación de carreras, horarios, lugares, entre otros

Como consecuencia de su organización, las IES privadas han podido expandir su oferta por:

- Oferta de carreras de menores duraciones
- Diferenciación mercantil institucional y geográfico
- Ofertas más adaptadas a las demandas del mercado
- Procedimientos administrativos más ágiles
- Menores requisitos de ingreso
- Menores y mayores niveles de calidad
- Sistemas de crédito y becas
- Afinidad de valores a los estudiantes
- Estabilidad institucional y administrativa
- Restricciones al acceso a la educación pública gratuita
- Mayor respeto a las especificidades culturales o ideológicas
- Mejor localización geográfica
- Mayores opciones disciplinarias

Lo cual debe ser tenido en cuenta por las Universidades, al momento de ajustar sus planes de desarrollo y operativos, dado que se están dando los siguientes fenómenos:

- Alta dependencia y control de las finanzas universitarias por parte del Estado
- Se hace énfasis en la naturaleza fundacional de las instituciones universitarias



- El Gobierno permite la incursión de la universidad en la oferta del mercado profesional (contratos, consultorías)
- Se propicia la búsqueda de nuevas fuentes de financiación
- Se busca una mayor participación de la sociedad (individuos y familias) en el pago de los costos universitarios
- Se abre la puerta a la creación de entidades paralelas de financiación académica: empresas y fundaciones
- Se hace énfasis en la naturaleza empresarial de las instituciones universitarias.
- Mundialización de la Educación Superior con apertura a la competencia por los mercados académicos
- Participación en clasificaciones (rankings) internacionales y competencias por fondos externos y para el desarrollo de la Investigación de frontera

2. **Modelo dual de financiamiento de la segunda reforma de los 80.** Para RAMA (2007) Presupuesto público estable con tendencia a la reducción del gasto por alumno, asociado a restricciones de ingreso en la educación estatal. Financiamiento a la oferta que benefició predominantemente a los sectores de mayor stock de capital cultural. Gasto privado a través del pago de la matrícula que significó un financiamiento de la demanda, localizado en sectores con menores stocks de capital cultural.

3. **Inequidad del financiamiento público.** Según RAMA (2007), tres de cada 10 estudiantes matriculados provienen del 40% del quintil más rico (Colombia). Solo el 4% de los jóvenes pobres ingresa a la IES frente al 50% de los ricos. El 80% del gasto público en Educación Superior, se destina a los dos quintiles más ricos (Perú). Los principales beneficiarios de la Educación Superior gratuita son los ricos. El sistema tiene un efecto redistributivo progresivo desde los ricos y regresivo desde los pobres (Argentina). Los estratos ricos han incrementado sustancialmente su participación en la matrícula de las universidades públicas (Venezuela). El 71% de los estudiantes que asiste a la ES pertenece al 40% más rico, mientras que sólo el 13% del 40% más pobre (Costa Rica).

4. **Aumento de los costos educativos.** En esto la tendencia mundial gira en torno a dos modelos:

a. **Modelo de Baumol:** Baumol estableció un modelo en base a cuatro supuestos de partida. El primero, y fundamental, suponía la división de las actividades económicas en dos tipos: las tecnológicamente progresivas, en las que las innovaciones, la acumulación del capital y las economías de escala incrementaban el output; y las que por su propia naturaleza permitían tan solo incrementos esporádicos de su productividad. Una fuente de diferenciación básica entre estos dos sectores en que quedaba dividida la economía según el esquema baumoliano lo constituía el papel que jugaba en cada uno de ellos el trabajo. En el sector «progresivo», el trabajo intervenía en las actividades económicas como un instrumento, mientras que en el otro sector el trabajo era considerado como un fin en sí mismo: un ejemplo claro de una actividad económica de este tipo era la enseñanza.

Además del supuesto de separabilidad de actividades en dos categorías básicas, se fundamentó en otros auxiliares como eran el que todos los gastos distintos a los costes del trabajo podían ser ignorados, que los salarios en los dos sectores variaban conjuntamente y que los salarios monetarios en el sector progresivo se incrementarían tan rápidamente como el output por hombre y hora.

b. **Modelo de David Smith:** El modelo educativo presencial se basa en un triángulo de equilibrio entre calidad, costos y cobertura. Los gastos educativos públicos se justifican por su utilidad en la promoción de su capacitación para hacerlos más productivos y dúctiles para aceptar normas sociales. Smith, centra su análisis en que la sociedad se enriquece a medida que los individuos se enriquecen, establece una correlación entre la educación individual y la producción global.

5. **Nuevas tendencias del financiamiento**

- Asociación del financiamiento a la calidad y a indicadores
- Financiamiento asociado a productos (patentes, derechos intelectuales, investigaciones)
- Financiamiento asociado a la matrícula en las públicas y al gasto público en las privadas



- Financiamiento asociado a los beneficios futuros de los alumnos
- 6. Los nuevos escenarios del financiamiento**
- Incrementar el presupuesto público. La región tiene menos del 1% del PIB dedicado a la IES. Los países de la OECD están cerca del 3%.
 - Asociar financiamiento público a resultados (Colombia).
 - Asociar el financiamiento a calidad (Chile)
 - Establecer financiamiento adicionales asociados a fondos competitivos (Argentina, México, Colombia, Chile).
 - Promover el arancelamiento en los postgrados (toda la región) y en el pregrado (Chile, Colombia).
 - Reducir los cupos en el sector público universitario tradicional y promover la expansión de nuevas modalidades (Venezuela, Cuba). Financiamiento a la demanda a través de becas, créditos o “voucher”
 - Asociar el financiamiento al presupuesto público (Panamá, Nicaragua, Honduras, Guatemala).
 - Asociar el financiamiento mediante convenios al PIB (Costa Rica)
- 7. Una nueva financiación depende de reformas**
- No es posible sin una transformación de las Universidades, para generar recursos propios genuinos asociados a producción de saberes (venta de servicios, creación de patentes, estudiantes extranjeros de postgrado).
 - La formación docente es un área de rentabilidades decrecientes por la competencia de nuevos proveedores y la sobreoferta académica. Sólo la investigación permitirá generar fondos financieros adicionales.

Entre tanto, las políticas públicas de financiación, tal y como lo explica Paolo Santiago, Analista Senior de la División de Políticas de Educación y Capacitación de la OCDE (Francia), se definen teniendo en cuenta las metas que ha fijado el sistema educativo, relacionadas con acceso, equidad y calidad. Así mismo, tiene incidencia el contexto, es decir, las prioridades de cada país para responder a sus necesidades y garantizar recursos a sectores prioritarios, como la salud o las pensiones.

En la actualidad, el aporte per cápita a las universidades –medido como el cociente entre el total de transferencias de la Nación por concepto de Ley 30 y el número de estudiantes matriculados-, es de \$3.67 millones, con una varianza de más de \$4 millones entre universidades. Lo que a todas luces es muy inequitativo.

Es importante mencionar que de los recursos que la Nación transfiere a las universidades oficiales, por concepto de la Ley 30, el 48% va a tres universidades y a las 29 restantes va el 52%. Es indudable que las diferencias responden en parte a la mayor complejidad de las grandes universidades y también a sus resultados en calidad. Esta situación ha llevado a que varias universidades tengan per cápita muy inferiores al promedio nacional y que en ocasiones no responden a los esfuerzos en cobertura que han realizado en los últimos años, lo que va en contra de la calidad. Este desbalance requiere nuevos recursos que reconozcan la complejidad de las instituciones y mejoren el aporte per cápita a las universidades regionales que han crecido en cobertura con recursos equivalentes a los de 1998.

Asimismo, las participaciones de los gobiernos locales en la financiación, a las que la Ley dio el mismo tratamiento que a la participación nacional, no se han dado en todos los casos, si bien se han considerado en los presupuestos de ingreso para respaldar gastos, hoy constituyen un pasivo importante en muchas universidades.

En el 2009, según el Ministerio de Educación de Colombia, los esfuerzos del Gobierno, pero fundamentalmente del Congreso de la República, estuvieron dirigidos a responder el llamado de los rectores y a fortalecer la financiación de las universidades públicas. Producto de este trabajo, en el 2010 las universidades están recibiendo recursos adicionales de la Nación del orden de \$160.000 millones, lo que representa un crecimiento de 8 puntos reales.



Del total de estos recursos, \$42.000 millones (2% de su presupuesto) va para funcionamiento e inversión y se orienta a compensar costos financieros asumidos por las instituciones como resultado de la aplicación de leyes, decretos y sentencias, relacionados con un mejoramiento en la remuneración de los docentes.

Igualmente, se destinaron \$70.000 millones a la creación de un Fondo que promueve los incrementos de cobertura del país con criterios de equidad. Estos recursos se sumarán a la base presupuestal de las universidades públicas. Finalmente, \$30.000 millones se destinaron a Colciencias y serán orientados prioritariamente a promover proyectos de investigación que fomenten la articulación interinstitucional y/o regional entre grupos de universidades de mayor grado de desarrollo y grupos menos desarrollados que vinculen los demás otros actores del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, como centros de investigación, empresas, universidades privadas y organizaciones no gubernamentales.

Por todo lo anterior, y para lograr la sostenibilidad del Sistema, ha sido radicado en el Congreso de la República el Proyecto de Ley “por la cual se modifica el esquema de financiación de la educación superior, definido en la Ley 30 de 1992”. Este proyecto de Ley no modifica el actual esquema de financiación de las universidades públicas consignado en el Artículo 86 de la ley 30 de 1992, busca recursos nuevos para las universidades e instituciones técnicas y tecnológicas de carácter público y para el fortalecimiento del ICETEX. Los nuevos recursos se distribuirán con base en parámetros acordados con las instituciones, y se orientarán a proyectos de investigación conjuntos que garanticen el desarrollo de la investigación, promuevan sinergias y trabajo en equipo, jalonen instituciones de menor desarrollo y fortalezcan el recurso humano.

DIVERSIFICAR LAS FUENTES DE RECURSOS PARA LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN

Es claro que no hay recursos públicos suficientes para todas las necesidades públicas, razón por la cual, en educación superior, la tendencia es favorecer con las líneas de crédito públicas a los estudiantes de ingresos medios y bajos. En la medida en que los Gobiernos concentran esfuerzos en atender a las poblaciones vulnerables, se ha visto la necesidad de buscar fuentes de financiación privada para garantizar el acceso a los estratos medios y altos. De esta manera se ven nuevas fuentes de inversión para la educación superior.

Junto con el incremento de los recursos privados, se suman otros requerimientos de la demanda: más oferta privada, mayor movilidad de los estudiantes, nuevas modalidades de enseñanza y aprendizajes, trabajo en red y nuevos acuerdos de gobernabilidad que se expresan en una creciente autonomía de las instituciones de educación superior y una cultura de rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos, relacionada con el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad en el mundo. De acuerdo con Thomas D. Parker, Consultor Senior del Instituto para la Educación Superior (IHEP), y Ex presidente del Instituto de Recursos de Educación TERI de los Estados Unidos, cada vez habrá mayor presión para que todas las instituciones de educación superior busquen recursos de otras fuentes que no sean sólo públicas, por lo tanto, “los estudiantes y los padres tendrán que aportar al costo de la educación”. Afirma Parker: “No creo que ninguna entidad del gobierno tenga dinero suficiente, no solamente para dar becas sino para cubrir todos los créditos estudiantiles que se van a volver necesarios. Se tendrá que desarrollar un sistema de créditos privados no gubernamentales, y éste será principalmente para la gente de mejores recursos”.

En países en vías de desarrollo la inversión en educación superior nunca será suficiente para atender las necesidades del sector y las demandas de la población. Este contexto marca la diferencia con países europeos y la inversión de recursos públicos en la educación superior. En palabras de Paolo Santiago, la situación en América Latina ha llevado “a pedir a los alumnos una proporción para el pago de sus estudios mayor que en Europa. Eso implica desarrollar sistemas de crédito y becas, pero sobre todo, sistemas de crédito”. Así mismo, también ha incidido en una mayor presión sobre el gasto público, que, como lo explica Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Subsecretario de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública de México, pone en evidencia la escasez de recursos públicos para atender la creciente demanda de acceso a la educación superior.



El caso canadiense

Canadá posee un sistema de créditos similar al de Colombia, que se fundamenta en el modelo de provisión directa. Optó por él luego de que en el año 2000 el modelo de garantía que había implementado hasta entonces ocasionara pérdidas para los bancos e insatisfacción en los usuarios. El sistema actual tiene un gran cubrimiento de la población estudiantil, alrededor de un 40%. Favorece los subsidios al sector, no sólo con las tasas de interés, sino mediante el otorgamiento de becas y otros apoyos. Se caracteriza por el estudio individualizado de las necesidades de cada estudiante para determinar el monto de matrícula, manutención y demás requerimientos, y la capacidad de financiación que puede hacer su familia. De esta manera, el sistema privilegia a los estudiantes que realmente necesitan los créditos, principalmente por tener bajos ingresos personales.

Al igual que en Colombia, el Estado financia el crédito de manera directa pero ha externalizando los procesos al sector privado. La entidad federal *Canada Student Loans* es la encargada de financiar directamente las becas y préstamos. Las condiciones financieras de pago del crédito son muy razonables. Un seguro apoya los pagos en los casos en que el estudiante sólo puede acceder a trabajos de bajos ingresos al terminar su educación, y en ningún caso las cuotas superan el 25% de su salario. Los plazos de pago pueden ser hasta de 15 años. Si el estudiante logra pagar el crédito durante su periodo de estudios, se le condonan los intereses.

El caso de los Estados Unidos

El programa líder de créditos estudiantiles es el Programa de Crédito Educativo Familiar Federal, el llamado FFELP, creado en 1967. Su capacidad es enorme, logrando financiar un promedio de seis millones de estudiantes que representan 700.000 familias al año. El rol de administrador y dador del capital es llenado por los bancos comerciales, mientras que el gobierno actúa como un garante del sistema, tanto a nivel nacional como federal. De manera paralela al sistema de garantía del FFELP existe otro sistema de crédito directo llamado Programa de Crédito Directo Federal (FDLP). Fue creado en 1994 con el objetivo de simplificar y reducir los costos administrativos. En sus quince años de existencia ha logrado beneficiar en promedio a 1.7 millones de estudiantes anuales. En este esquema, los roles de administración, dación del capital y garante son llenados en su totalidad por el gobierno (usando *outsourcing* para la parte administrativa). En los dos esquemas utilizados por los Estados Unidos el riesgo crediticio es del gobierno, pero este ha creado un programa de incentivos para las instituciones de educación superior, pues estas pueden perder la elegibilidad para el FFELP si las tasas de impago son muy elevadas.

El caso chileno

La coyuntura de una alta recuperación de costos en las instituciones de educación superior públicas (63 de 226 en total) y el elevado nivel de privatización (90% de la oferta) han hecho que Chile desarrolle un sistema avanzado de asistencia financiera. Desde 1980 el país tiene un sistema de recuperación de costos y un incremento constante de la matrícula bruta, del 7% al 35% en el mismo periodo. El 90% de las matrículas están en el rango de los 1.500 a los 5.000 dólares, mientras que la renta per cápita es de 9.500. Con este panorama, no más del 20% de la población podría acceder a la educación terciaria con recursos propios. Datos del 2003 revelan que la tercera parte del presupuesto público destinado a la educación superior se centra en mecanismos de asistencia financiera, en particular becas y créditos solidarios. En el año 2005 se creó un programa de asistencia financiera llamado CAE, con financiación de los bancos y doble garantía del Estado y las instituciones de educación superior. Adicionalmente, en 2006 se lanzó un modelo de PPP llamado Crédito con Aval del Estado, en que el rol de garante es compartido por las instituciones y el Estado, y donde coexisten los créditos solidarios con otros mecanismos. Tradicionalmente, los esquemas de crédito han tenido que enfrentarse a altas tasas de impago, a pesar de que el plazo de repago es de hasta 15 años.

El nuevo CAE ha extendido la cobertura de la financiación a estudiantes de universidades privadas y a instituciones de educación superior no universitarias. Además ha ampliado los periodos de pago. El nuevo enfoque pretende ayudar a estudiantes con bajos ingresos. Los términos financieros del crédito incluyen la matrícula pero no el mantenimiento y amplían el plazo hasta 20 años. También otorga un periodo de gracia de 18 meses después de finalizados los estudios. La doble garantía de las instituciones de educación superior y el Estado durante el periodo de estudios ha fortalecido la colaboración interinstitucional. El porcentaje de garantía asumido por las instituciones de educación superior decrece a lo largo del periodo de estudios (y aumenta proporcionalmente para el gobierno) a medida que el riesgo de deserción decrece.



APARTES DEL DOCUMENTO DE POLÍTICAS ASCUN 2010-2014. HACIA UNA NUEVA DINÁMICA SOCIAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Para el tema de recursos financieros, las universidades agremiadas en ASCUN, han tratado sobre el tema de la financiación. En el plan 2010-2014, destina apartes importantes, dado que esto puede significar la subsistencia o no de las IES en el país. En este sentido, se recomienda al gobierno nacional desde el seno de ASCUN, las siguientes acciones para implementar un plan estratégico de Educación Superior, que sirva para cumplir los objetivos de las instituciones de la educación superior en América Latina:

- Ampliar el monto de los recursos estatales para la Educación Superior en su conjunto y descongelar los recursos presupuestales aportados por el Estado para las universidades del sector público, reconociendo el esfuerzo hecho en calidad, cobertura, ciencia, tecnología e internacionalización; así como la respuesta a los enormes desafíos que tiene la universidad en una sociedad del conocimiento y en su papel para contribuir al desarrollo nacional y regional, y a la consolidación de la identidad nacional. El sólo incremento del monto de los recursos asignados por el Estado, sin tener en cuenta los costos crecientes y los déficits producidos en el ejercicio de las políticas públicas de calidad y apertura, más aún creando nuevas exigencias sobre las universidades públicas, puede conducir a la larga al debilitamiento y posible desaparición de las instituciones.
- Consolidar un modelo de financiamiento del sistema de Educación Superior por medio de mecanismos liderados por el Estado, que permita a través del tiempo canalizar nuevas fuentes de financiación para el crédito educativo, con la participación del sector financiero, del sector productivo, del cooperativo, de los recursos parafiscales aportados por las IES y de los particulares. El apoyo de la banca multilateral y de Gobiernos amigos puede incrementar los recursos destinados a educación superior; hay varios países en América Latina que han negociado parte de su deuda externa con destinación específica a ampliar la cobertura en este nivel de educación.
- Garantizar que en las políticas de financiamiento a la Educación Superior por parte del Estado se hagan aportes de manera sostenida a esfuerzos colectivos, que permitan consolidar el sistema y los subsistemas de Educación Superior, desarrollar un trabajo más asociativo interinstitucional y una mayor racionalidad en la aplicación de los recursos asignados a la Educación Superior. Las alianzas público privadas son formas efectivas de hacer rendir los recursos en función de objetivos colectivos.
- Fortalecer el sistema crediticio para la Educación Superior a través de mayor participación del sistema financiero, de recursos derivados del encaje bancario y de recursos de aportes parafiscales, con programas especiales de crédito a largo plazo que permitan la financiación de matrículas, teniendo en cuenta la futura capacidad de pago de los egresados. La tasa de interés de los créditos educativos debe ser menor que el costo real del riesgo de un crédito comercial. La política de financiación al estudiante debe permitir combinar las siguientes modalidades: becas, trabajo de campus y préstamos en función de los ingresos futuros.
- Promover el desarrollo regional equilibrado por medio del fortalecimiento y la acumulación de capital social en las regiones, direccionando el crédito educativo y otros mecanismos, en la formación de capital humano de acuerdo a la vocación de la región y de sus agendas prospectivas regionales. Promover el mayor aporte de recursos de los entes territoriales a las IES regionales y a las universidades que funcionan en sus territorios, a través de la destinación de parte de los recursos del Fondo Nacional de Regalías a la Educación Superior, considerando que este es un beneficio que está recibiendo la región y la localidad. Es conveniente establecer una política de crédito educativo y de subsidios direccionada, que motive a los estudiantes a escoger programas en áreas del conocimiento consideradas fundamentales para el desarrollo regional (en concordancia con el documento Visión Colombia II Centenario 2019).
- Expedir las normas y asegurar recursos suficientes para el desarrollo científico y tecnológico y la innovación que garanticen la sostenibilidad del financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, del cual



hacen parte las universidades. Fortalecer los recursos para la formación académica de posgrado en los niveles de maestrías y doctorados. Si bien estos recursos permiten el acceso de los profesionales a instituciones universitarias en el exterior, deben, además, proporcionarse a las universidades del país con el objeto de que desarrollen dichos programas con altos niveles de calidad y en coordinación con instituciones reconocidas internacionalmente. Fortalecer la cofinanciación de Colciencias para la adquisición y reposición de equipos científicos y la construcción y adecuación de los laboratorios, para los programas de doctorado.

- Creación de fondos concursables para las universidades públicas y privadas, de acuerdo a indicadores de gestión, eficiencia y eficacia, con el fin de financiar la capacitación de docentes, la investigación y la dotación en ciencia y tecnología. Las universidades deben participar activamente en la administración de dichos fondos concursables. Fortalecer la iniciativa de creación y puesta en funcionamiento del Fondo Bicentenario para la transformación de la docencia.
- Creación por parte del Gobierno de mayores incentivos fiscales para donantes, personas jurídicas o particulares que estén interesadas en fomentar la educación superior y lograr la canalización de mayores recursos privados del sector productivo para mejoramiento de infraestructura tecnológica, fomento de la investigación y la utilización de servicios de asistencia profesional y técnica, y la proyección social de las IES. La utilización de activos improductivos a cargo del Estado es otra fuente para estos propósitos.
- Establecer mecanismos para fomentar el ahorro de las familias a través de bonos, seguros y otras modalidades que permitan garantizar la educación de los hijos en periodos de largo plazo.
- La financiación del Estado para el suministro del bien público y del servicio público de la educación superior, tanto en las instituciones públicas como privadas, es una responsabilidad inaplazable. En forma prioritaria, se requiere una política en materia de financiación que deje clara la corresponsabilidad del Estado, de la sociedad –incluyendo al sector productivo–, de las familias y de las mismas IES. Los aportes estatales, así como la medición de su efectividad, irán de la mano con el reconocimiento de valores académicos y con criterios de equidad.
- Transformación de la docencia universitaria como factor de la calidad de la educación superior. Al ser la formación integral la esencia misional de la universidad, la función de la docencia retoma su papel nuclear en la actividad educativa y se renueva como factor dinamizador de la investigación y de la extensión o proyección social. Es imperioso propiciar la transformación profunda de la docencia de la Educación Superior para que se ajuste a las nuevas condiciones de producción y transferencia del conocimiento que son exigidas desde la sociedad en lo relacionado con tres aspectos que fueron señalados con especial prioridad por la Conferencia Mundial de la Educación Superior (CMES) 2009:
 1. El logro de la permanencia cualificada de los estudiantes en el sistema universitario hasta culminar los estudios universitarios.
 2. La disminución de la repitencia como factor que afecta los cupos universitarios.
 3. La disminución de la duración del tiempo de estudios como meta del incremento de la eficiencia del sistema.

Otro factor, que no se puede descuidar, es el de retomar un planteamiento integral de la función docente y de su desarrollo profesional, como factor significativo e incidente en el resultado de la calidad de la educación. La función docente, como la que dinamiza la interacción entre profesores y estudiantes en su trabajo con el conocimiento, estará mediada y reforzada cada vez más por las TIC. La educación apoyada en medios virtuales es una necesidad y una gran oportunidad que brinda el mundo actual, pero es necesario recalcar que enseñanza no sólo es transferencia de conocimientos, sino especialmente construcción y reconstrucción de sentidos, de interpretaciones y representaciones, transformación de miradas y de conceptos; participación de “saberes” en un diálogo académico y humano entre todos los



miembros de una comunidad educativa (profesores, estudiantes, administradores y demás miembros de la sociedad); y que educación por encima de todo, es formación en valores.

Es preciso insistir en el papel estratégico que juega la Educación Superior y su rol protagónico para lograr el desarrollo y un nuevo ciudadano que fortalezca la sociedad civil. Los nuevos perfiles de los docentes deben diseñarse para las condiciones de trabajo requeridas por el avance de las tecnologías de la información, del conocimiento y por la interdisciplinariedad. La función docente tiene como foco el desarrollo de las capacidades de aprendizaje del estudiante. Para esto es necesario transformar, mediante la innovación educativa lo que sucede en el aula de clase.

La docencia tiene como tarea formar en valores y en el desarrollo de capacidades profesionales y ciudadanía. Por lo tanto, la innovación pedagógica se refiere además a todos los ambientes de interrelación e interlocución de los estudiantes con su contexto social, especialmente con los grupos de desempeño y referencia ante los cuales desarrolla formas de comportamiento y aprende a jugar los roles y a realizar las actividades que le competen como persona y como miembro de la sociedad.

El aprendizaje de nuevas formas de trabajo, como las redes, es un esfuerzo que requiere de inversiones y que amplía el ámbito de desempeño del docente a escala nacional e internacional en un mundo de incertidumbres y complejidades. Lograr incrementar la capacidad de aprendizaje del estudiante se constituye en un objetivo orientador en un escenario donde se han multiplicado los lugares y las oportunidades de aprendizaje, más allá del aula de clase, en medio de proyectos educativos que valoran e incorporan la interculturalidad.

El proporcionar un alto nivel de vida a los profesores debe ser una meta común en la que han de participar en conjunto el Estado, los gobiernos, las instituciones de Educación Superior; así como los docentes y todos los sectores que pueden ofrecer bienes y servicios de diferente orden (salud, educación para los hijos, recreación, cultura, oportunidades de desarrollo profesional, vivienda adecuada, entre otros)

Aunado a lo anterior se proponen además las siguientes políticas públicas:

- Fortalecer la carrera docente para que mediante ella se consoliden los semilleros de los directivos universitarios con alto sentido de servicio a la sociedad, con profundidad en su orientación académica y con enorme capacidad para favorecer los cambios y transformaciones que requiere la universidad en el mundo. Para lograrlo, se deben revisar y retomar los planes de mejoramiento docente que ha venido proponiendo el país a partir de la promulgación de la Ley 30 de 1992 y que por múltiples razones se han quedado sin ejecución.
- El requisito de la adquisición de altos grados académicos por parte de los profesores, especialmente a nivel doctoral y posdoctoral, debe estar en consonancia con las capacidades actuales y futuras de las instituciones para incorporarlos en términos de sus infraestructuras, de sus trayectorias investigativas, de sus redes de conexiones y de intercambios; de sus recursos tecnológicos y presupuestales, y de su misma madurez organizacional. Si bien todas las universidades deben priorizar la investigación, no todas tienen que estar “en la frontera del conocimiento”. Podrán lograrlo aquellas que estén fuertemente financiadas por el Estado o por el sector productivo y cuenten en su oferta educativa un componente importante de programas de maestría y doctorado.
- Por su aporte a la construcción de la sociedad y al desarrollo científico y académico en tanto formador, investigador y profesional, los profesores de las universidades no sólo tendrán regímenes de ingreso, promoción y remuneración acordes a sus capacidades, niveles de formación y producción, sino que el Estado y las mismas instituciones promoverán dentro de sus planes de desarrollo y dentro de sus presupuestos, programas y servicios que contribuyan a un mejor bienestar y a una vida más digna de los profesores y de sus familias.



- El país debería encontrar los apoyos financieros mediante la coordinación de actividades entre las agencias del Estado, la gestión de créditos ante los bancos de fomento, la obtención de recursos externos y el apoyo de los sectores privados, para la creación del Fondo Bicentenario 2010-2019, cuya iniciativa en lo que responde a la formación en posgrados académicos (maestrías y doctorados) ha sido asumida por Colciencias, pero que además requiere otros recursos complementarios para el fortalecimiento de las instituciones de Educación Superior en el aseguramiento del desarrollo, formación, funcionamiento, tecnificación, y el incremento del bienestar de los docentes universitarios.

EL PAPEL DEL ICETEX EN LA POLÍTICA DE FINANCIACIÓN ESTUDIANTIL

La financiación de la demanda a través del crédito educativo y de los subsidios, especialmente a través el ICETEX. Esta institución pública, con una inversión de \$2 billones 882.000 millones ha beneficiado en los últimos años a 285.000 estudiantes, de los cuales el 87% son de los estratos 1, 2 ó 3, y en este momento financia el 12% de los estudiantes del país. Los resultados han sido posibles por aportes de presupuesto nacional, tanto en su capitalización como en subsidios, así como por el apoyo de las instituciones de educación superior y de las entidades territoriales que han celebrado múltiples alianzas estratégicas con el ICETEX.

El crédito estudiantil se ha convertido en un mecanismo para alcanzar altos niveles de equidad en países de renta media como Colombia, donde el acceso a la educación superior es costoso y los estratos más bajos de la población siguen teniendo poca participación en este nivel educativo. Por ello, el Banco Mundial recomienda promoverlo como una política de Gobierno, en la búsqueda de equidad. Alejandro Caballero, representante del Banco Mundial, expuso recientemente a la comunidad académica de Colombia, en marco del Foro de Financiación para la Educación Superior, la política de este organismo al respecto.

El acceso a crédito estudiantil es un instrumento que facilita trasladar los gastos de la educación al momento en que se empiezan recibir sus beneficios. Al mismo tiempo, como política de Gobierno, contribuye a manejar de manera eficiente los recursos públicos, puesto que ofrece la posibilidad de llegar con recursos económicos a estudiantes de bajos estratos y de esta manera, favorece el acceso equitativo a la educación superior.

Según el Banco Mundial, cuando se va a definir un programa de crédito educativo, los gobiernos deben tener en cuenta dos aspectos principales: los criterios de selección de los beneficiados y las condiciones del crédito. En cuanto al primero, es conveniente considerar si el acceso al crédito favorece a los estudiantes que lo necesiten o a quienes lo merecen, por ejemplo, por su buen desempeño académico. También, estudiar con claridad a dónde canalizar la ayuda: tipo de instituciones, pública o privada, nacionales o extranjeras; y niveles educativos, programas de pregrado o posgrado. En cuanto a las condiciones del crédito, se aconseja tener en consideración variables financieras como el monto, las tasas de interés, los plazos de pago, las condiciones de prepago y de renegociación o aplazamiento.

Es prioritario favorecer a estratos bajos en su ingreso a la educación terciaria, ello se logra brindándoles condiciones financieras ajustadas a sus limitados medios de pago. Al mismo tiempo, es indispensable mantener altos estándares en la educación superior y diversificar y ampliar la oferta de programas profesionales a instituciones que no sean necesariamente universitarias.

En el momento en que el crédito educativo se incorpora a las políticas públicas, los gobiernos están en la obligación de asegurar un esquema de financiamiento sostenible a largo plazo. Por lo tanto es necesario crear mecanismos que permitan mitigar los riesgos de morosidad o cesación de pagos que impedirían que nuevos estudiantes accedan a los créditos. Para lograrlo, se debe alcanzar eficiencia operativa, tener esquemas que garanticen un buen estudio del crédito y promover políticas que incidan en prevenir problemas como la deserción estudiantil, que eleva el riesgo de créditos sin pagar.



Frente al interés de instituciones financieras privadas por ingresar al mercado de la financiación de la demanda por la educación superior, el Banco Mundial recomienda aprovechar las sinergias de los dos sectores (público y privado) y sumar las fortalezas de cada uno. Por ejemplo, combinar la mayor eficiencia en la gestión y administración de créditos en el sector privado con los recursos que puede aportar el Estado.

Teniendo en cuenta los aspectos anteriores, se perfilan dos grandes tendencias en la gestión de créditos estudiantiles a nivel mundial. Por un lado, gobiernos como los de Canadá y Colombia han decidido otorgar créditos de manera directa, adoptando para la gestión procesos claves del negocio al sector privado. Por otro lado, en el caso de Chile y Estados Unidos (modelo FFELP), los bancos comerciales están más involucrados con el otorgamiento de los créditos. De este modo, Caballero realizó un interesante ejercicio comparativo de la manera como los países planifican sus sistemas de crédito estudiantil. (Ver recuadros por país).

Los dos modelos enfrentan hoy las consecuencias de la desaceleración económica global. Las familias sienten temor al endeudamiento; la banca privada privilegia otros productos de su cartera con menor riesgo. Entre tanto, el crédito estatal tiene el doble reto de garantizar sostenibilidad y enfoque social. Dentro de los mecanismos que se están formulando para alcanzar dicha sostenibilidad se encuentran los esquemas con el uso de los mercados de capitales, como la emisión de títulos y bonos. También empieza a verse la necesidad de avanzar hacia modelos de crédito estudiantil donde el riesgo financiero sea compartido por las instituciones de educación superior y el gobierno. No es una carga adicional para las instituciones de educación. Por el contrario, el fácil acceso a créditos amplía la base de estudiantes potenciales y disminuye el riesgo de deserción por motivos económicos. Esquemas de riesgo compartido ya se encuentran en operación en países como Chile, México (SOFES, Finem) y otras naciones de renta media a nivel mundial como Indonesia y Jordania.

LA EDUCACIÓN VIRTUAL COMO ALTERNATIVA A LA OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS

La educación virtual se ha visto como una opción que permite cumplir con la ampliación de la cobertura a bajo costo. Teniendo presente que esta modalidad se diferencia de la docencia presencial impartida en el siglo XX, que era centrada en el alumno, altamente segmentada y que empleó el libro como "industria de apoyo" y cuyas herramientas de transmisión eran la tiza y el tablero (Rama, 2007), este modelo afectaba los costos y en el momento de efectuar una racionalización se debía racionalizar con el número de docentes, afectando la producción, lo cual se reflejaba en mayor cobertura pero con un efecto negativo sobre la calidad.

Las tendencias en materia de educación virtual, han versado sobre:

- El fraccionamiento de los procesos educativos,
- Creación de óptimos de equilibrio en los recursos
- Modalidades híbridas en la web
- Carácter global
- Asociadas a la movilidad
- Complejidad de las evaluaciones
- Dependencia de la calidad de las opciones tecnológicas

Es así como la nueva educación virtual, debe trabajar en torno a:

- Cambio en el rol de los docentes y desarrollo de nuevas modalidades pedagógicas basadas en la simulación
- Generación de nuevos esquemas de precios de la educación con escalas globales que cambian la ecuación: costos / cobertura / calidad
- Expansión de la educación virtual como nueva modalidad educativa de la sociedad global de acceso a través de la red de Internet asociado a conectividad y a la caída de los costos de comunicación y que se expresan en las mega universidades



La educación virtual, permite el fraccionamiento de los procesos educativos nace un optimo paretiano de equilibrio en la educación entre el uso de recursos humanos y de tecnologías que facilita la localización de segmentos de la producción en función de ventajas competitivas y bajos costos relativos. Lo que conlleva a una nueva educación transnacional y virtual en el marco de la convergencia digital.

CONCLUSIÓN

Luego de hacer un análisis de este factor, se permite concluir que las políticas en materia de cobertura y calidad, que vienen implementado los gobiernos, han incrementado no sólo los costos por estudiante, sino en términos generales, los costos de todo lo relacionado con ellos.

La inquietud que dejan los comentarios de académicos y responsables de las políticas económicas, es que no sólo se debe pensar en mayor cobertura, sino de mayor financiación para los estudiantes, pero que esta expansión de gastos que esta vaya acompañada de mayor calidad para todos, independientemente que las instituciones sean públicas o privadas.

Igualmente, se deben buscar mecanismos que permitan desconcentrar la oferta pública de educación superior y que permita a la vez, reducir los costos, sin disminuir la calidad, por lo que la educación virtual es la mejor opción y que no ha sido totalmente explotada.



Referencias Bibliográficas

ASCUN. Hacia una nueva dinámica social de la Educación Superior. Documento de políticas 2010-2014. Pág. 80.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Varios documentos. Disponibles en www.colombiaaprende.edu.co

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Memorias del Foro de Financiación de la Educación Superior. Bogotá, 2 y 3 de marzo de 2010. Disponibles en www.colombiaaprende.edu.co

RAMA, Claudio. Las tendencias del financiamiento de la Educación Superior en América Latina. Presentación hecha en Ministerio de Educación Nacional, Bogotá - Colombia 11 – 12 de octubre de 2007.



TENDENCIAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR RECURSOS FÍSICOS Y FINANCIEROS

2010 Universidad Autónoma de Occidente

Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional
Héctor Heli Rizo, Jefe Oficina

Elaborado por: Carlos Hernán Isáziga David
Área de Modelación y Proyecciones