

# Investigaciones y productos CID



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
SEDE BOGOTÁ  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

---

## N° 11

ISSN 2027-8780

**Agosto 2012**

Financiación de la educación superior pública en Colombia: alternativas a la Ley 30 y al proyecto de reforma Santos

*Financing Public Higher Education in Colombia: Alternatives to Law 30 of 1992 and the Reform Proposed by the Santos Administration*

Jorge Armando Rodríguez Alarcón



**Centro de  
Investigaciones  
para el Desarrollo**

---

## FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN COLOMBIA: ALTERNATIVAS A LA LEY 30 Y AL PROYECTO DE REFORMA SANTOS

*Jorge Armando Rodríguez*

### Resumen

En la Colombia de hoy parece haber un acuerdo relativamente amplio sobre la conveniencia de reformar el marco institucional dentro del que se desenvuelve la educación superior. Hay muestras de particular insatisfacción con el papel que ha venido jugando el presupuesto del gobierno nacional en la financiación de las universidades públicas. Pero ¿qué características debería tener una buena reforma en esta materia? Este artículo esboza un esquema de financiación de las universidades públicas alternativo al contenido en la Ley 30 de 1992, que rige en la actualidad, y al contenido en el fracasado proyecto de reforma de la administración Santos, que se presentó al Congreso de la República en el año 2011. Dicho esquema de financiación alternativo está construido sobre la base del papel del presupuesto nacional y apunta a hacer viable para las universidades públicas contribuir al incremento de la cobertura de la educación superior de calidad.

**Palabras clave:** reforma de la educación superior, financiamiento de las universidades públicas.

**Clasificación JEL:** H52

### FINANCING PUBLIC HIGHER EDUCATION IN COLOMBIA: ALTERNATIVES TO LAW 30 OF 1992 AND THE REFORM PROPOSED BY THE SANTOS ADMINISTRATION

### Abstract

In the Colombia of today, there seems to be relatively broad agreement on the need to reform the institutional framework for higher education. There are signs of particular dissatisfaction with the role played by the national government budget in the financing of public universities. But what features should a good reform in this area have? This article outlines a financing scheme for public universities alternative to the one embodied in Law 30 of 1992, which is currently in effect, and the one contained in the failed reform proposal of the Santos administration, submitted to Congress in 2011. Such alternative financing scheme is built around the role of the national budget and aims to make it viable for public universities to contribute to the increase of coverage in good quality higher education.

**Keywords:** Higher education reform, public university financing

**JEL Classification:** H52

En esta colección se publican ensayos; resultados de investigación previos o concluidos; documentos producto de consultorías; reflexiones de investigadores adscritos al Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID; documentos de investigadores invitados a eventos realizados por el CID; y, en general, documentos caracterizados por su rigurosidad científica y pertinentes a un contexto específico o coyuntural.

## Investigaciones y productos – CID ISSN 2027-8780

Investigaciones y productos FCE-CID puede ser consultada en el portal virtual:

<http://www.fce.unal.edu.co/publicaciones/>

**Director Centro Editorial-FCE**  
Álvaro Zerda Sarmiento

**Equipo Centro Editorial-FCE**  
Sergio Pérez  
Juan Carlos García Sáenz  
Diego Felipe Gutiérrez Bedoya  
María del Pilar Ducuara López

**Contacto:** Centro Editorial FCE-CID  
**Correo electrónico:** [publicac\\_fcebog@unal.edu.co](mailto:publicac_fcebog@unal.edu.co)

Este documento puede ser reproducido citando la fuente. El contenido y la forma del presente material es responsabilidad exclusiva de sus autores y no compromete de ninguna manera al Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, ni a la Facultad de Ciencias Económicas, ni a la Universidad Nacional de Colombia.

### Rector

Ignacio Mantilla Prada

### Vicerrector General

Jorge Iván Bula Escobar

## Facultad de Ciencias Económicas

### Decano

José Guillermo García Isaza

### Vicedecano

Rafael Suárez

## Centro de Investigaciones para El Desarrollo CID

### Director

Jorge Armando Rodríguez

### Subdirector

Vilma Narváez

## FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN COLOMBIA: ALTERNATIVAS A LA LEY 30 Y AL PROYECTO DE REFORMA SANTOS \*

Jorge Armando Rodríguez\*\*

Este artículo esboza un esquema alternativo de financiamiento de la educación superior pública colombiana, tanto frente al asociado a la Ley 30 de 1992 como al contenido en el proyecto de ley que el gobierno Santos radicó en el Congreso a comienzos de octubre de 2011 y a la postre retiró bajo la presión de la comunidad académica.

Un esquema de financiación adaptado a la situación colombiana debería reunir, a mi juicio, las siguientes características básicas:

1. Sustentar la expansión de la cobertura de la educación superior de calidad a niveles socialmente deseables y alcanzables, en donde concurren, de manera más o menos balanceada, la educación pública y la educación privada (sin ánimo de lucro);
2. Inducir el logro de las metas de cobertura y calidad (calidad manifiesta en creatividad, aprendizaje, producción de conocimiento e innovación), en vez de limitarse al mero control del desperdicio de recursos;
3. Incorporar criterios de equidad que tengan en cuenta la capacidad de pago de los beneficiarios y que favorezcan el desarrollo armónico de las regiones;
4. Ser fiscalmente sostenible.

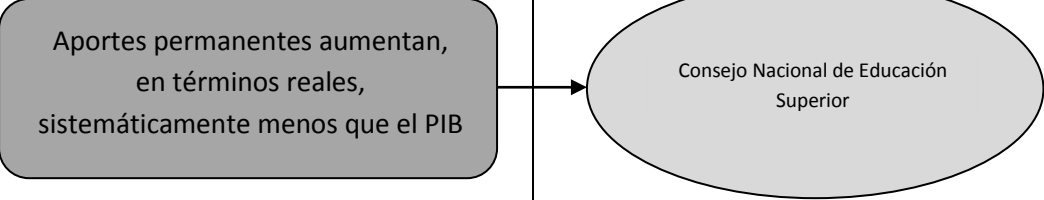
La Ley 30 y el proyecto del gobierno Santos cumplen con la condición de sostenibilidad fiscal, pero en los demás aspectos dejan mucho que desear. El esquema de financiación a la oferta previsto en el proyecto Santos, que se representa en la Gráfica 1, exhibe tres deficiencias principales. Primero, hay incongruencia entre el monto de los aportes presupuestales y las metas de cobertura y calidad fijadas a través del Plan Nacional de Desarrollo. Segundo, el proyecto del gobierno no determina –o no establece reglas para determinar– qué parte de los aportes corresponden a los varios tipos de instituciones que integran, o deberían integrar, un sistema de educación superior (e.g., universidades, instituciones técnicas). Y, tercero, el proyecto no fija criterios para distribuir los aportes entre las instituciones destinatarias, en particular en el caso de los aportes permanentes.

---

\* Una versión abreviada de este artículo fue publicada en la revista digital *Razón Pública*, 13 de noviembre de 2011.

\*\* Director, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) y profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia.

**Gráfico 1.** Financiación de la oferta según proyecto Santos: Aportes permanentes

	<b>Determinantes monto de aportes presupuestales totales a universidades, técnicas y otras instituciones</b>	<b>Distribución de aportes entre instituciones beneficiarias</b>
<b>Suceso o instancia</b>		
<b>Observaciones</b>	Conduce a reducción de los aportes como porcentaje del PIB, aun incluyendo los aportes transitorios	Criterios de distribución sin definir

En la práctica, la educación superior pública no podría existir sin el apoyo presupuestal del Estado. En Colombia, ese apoyo ha provenido tradicionalmente sobre todo del nivel nacional y así debería seguir siendo, dado que los presupuestos sub-nacionales son por lo general demasiado estrechos para el efecto. Este es una buena razón para construir la propuesta alternativa en función del presupuesto nacional.

### ¿Cómo no hacer la tarea?

En el curso habitual del proceso de elaboración y aprobación del presupuesto general de la Nación hubiera podido asignarse a las instituciones públicas un monto de recursos financieros consistente con el propósito de ampliar la cobertura de la educación superior de calidad. La Ley 30 de 1992, norma que regula el sector, no lo impedía ni lo impide, ya que ella establece apenas un umbral o valor mínimo de crecimiento de los aportes del gobierno nacional a las universidades públicas. Pero, por cualesquiera que sean las razones, es un hecho que las universidades públicas, consideradas en conjunto, desde inicios del presente siglo han venido contribuyendo a la ampliación de la cobertura, al tiempo que han recibido aportes presupuestales nacionales relativamente bajos y descendentes tanto en términos reales per cápita (esto es, por cada estudiante matriculado) como en términos de su participación en el

PIB (Cuadro 1 y Gráfico 2)<sup>1</sup>. Puede decirse que la educación superior por lo general no ha salido bien librada en el proceso político de asignación de recursos públicos.

**Cuadro 1. Aportes del Presupuesto General de la Nación a las universidades públicas observados bajo la Ley 30 de 1992**

(Funcionamiento e inversión)

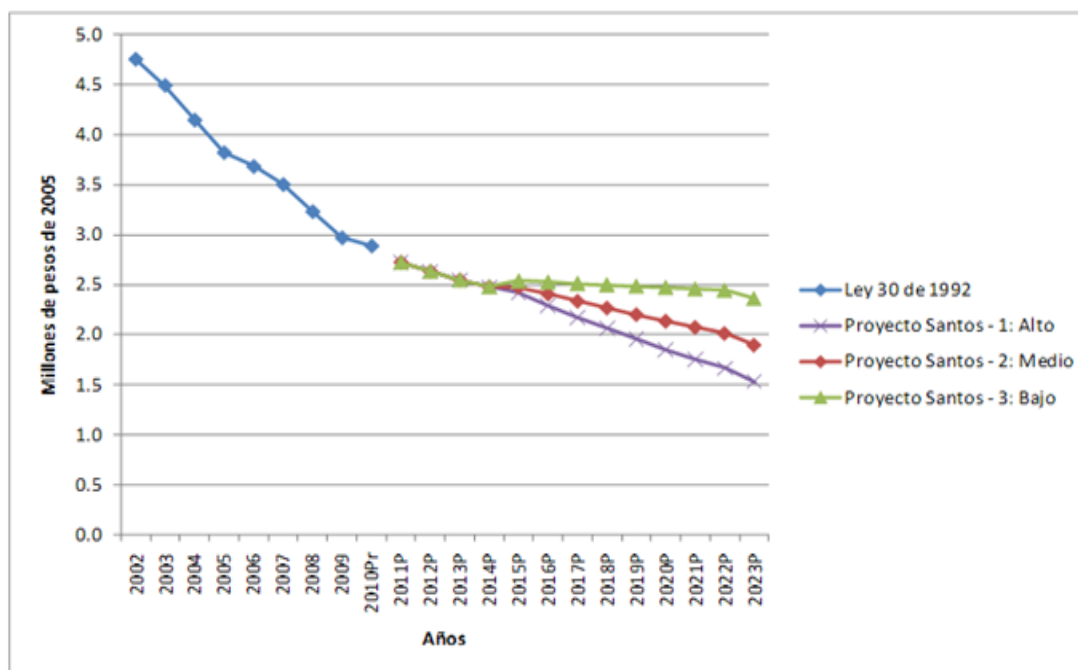
Año	Aportes a precios corrientes	Participación en el PIB	Aportes a precios constantes de 2005	Tasa de crecimiento real
	Miles de millones de pesos	%	Miles de millones de pesos	%
2002	1228	0.50	1485	-3.7
2003	1376	0.51	1558	4.9
2004	1461	0.47	1542	-1.0
2005	1550	0.46	1550	0.5
2006	1660	0.43	1570	1.3
2007	1754	0.41	1579	0.6
2008	1843	0.39	1535	-2.8
2009	2003	0.40	1599	4.2
2010	2117	0.40	1645	2.9
2011 <sup>Pr</sup>	2153	0.38	1626	-1.1
<b>Promedio</b>		<b>0.46</b>		<b>1.3</b>

Pr: Provisional

**Fuentes:** Ministerio de Educación Nacional, DANE, DNP.

<sup>1</sup>. Véase, Rodríguez, J. A. (2011), “La educación superior pública y el presupuesto nacional: fondos de un proyecto de reforma”, *Documentos CID*, No. 4, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia.

**Gráfico 2.** Universidades públicas: aportes del presupuesto nacional por estudiante



Pr: Preliminar.

P: Proyectado.

**Fuente:** MEN, para estudiantes matriculados; DANE y Ministerio de Hacienda para crecimiento del PIB; y estimaciones del autor.

El esquema de financiación de la oferta propuesto por el gobierno Santos incluye un componente permanente (art. 145), que determina el volumen de los aportes de tal modo que ellos aumentan siempre por debajo del crecimiento económico. Es interesante observar que la fórmula prevista resulta *más* avara que la ya contenida en la Ley 30, para las tasas de crecimiento económico típicas de Colombia.

En efecto, la Ley 30, en su artículo 87, establece que “A partir del sexto año de vigencia de la presente ley [esto es, a partir de 1998], el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto”. La frase clave aquí es “no inferior al 30%”. En contraste, según el proyecto Santos, “La Nación incrementará sus aportes para las Instituciones de Educación Superior estatales que reciban recursos de la Nación, en un porcentaje que dependerá del crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB), así: si el crecimiento real del PIB es mayor al 0% y menor del 5%, el incremento será del 30% de dicho crecimiento (...)”, en donde la frase operativa es “será del 30%”. Si el crecimiento económico de Colombia continúa por una senda similar a la observada en el siglo pasado (alrededor de 4,5% promedio anual), el

crecimiento real de los aportes permanentes, bajo el proyecto Santos, no sobrepasaría el 1,5% anual, una restricción inexistente en la Ley 30.

El proyecto Santos incluye también un componente de aportes adicionales transitorios para financiar la oferta (arts. 146 y 147), equivalentes a “tres puntos reales” con respecto a los aportes totales del año anterior, componente que operaría entre 2012 y 2022. Puesto que los aportes permanentes, que constituyen el grueso de los aportes, crecen menos que el PIB y los aportes transitorios se calculan, en lo fundamental, como una fracción fija de los aportes permanentes, el total de los aportes (permanentes más transitorios) necesariamente perdería participación en el PIB con el paso del tiempo. Los aportes transitorios del proyecto Santos exhiben, pues, tres rasgos: Que son transitorios, que se podrían aprobar acudiendo a la Ley 30 vigente y que son relativamente exiguos.

Como se muestra en el Cuadro 2, que utiliza pronósticos oficiales de crecimiento económico favorables a la propuesta gubernamental, los aportes totales pasarían de representar, como porcentaje del PIB, el 0,38% en 2011 a 0,28% en el 2022, al final del período de transición, y a 0,15% en 2042 (recuérdese que la ley seguiría vigente después de la transición), en vivo contraste con el 0,51% que habían alcanzado en 2003. De este modo, el proyecto Santos trata presupuestalmente a la educación superior como si fuera un bien inferior, esto es, un bien cuya demanda cae a medida que el ingreso nacional, aproximado por el PIB, aumenta. Para una sociedad como la colombiana, con un grado de desarrollo modesto, agravado por una muy desigual distribución del ingreso, dicho tratamiento luce no sólo innecesariamente riesgoso sino contraproducente.

Voceros ministeriales plantearon en declaraciones públicas una interpretación más benigna de la forma de liquidar los aportes en el proyecto. Aunque la redacción del texto dista mucho de ser un monumento a la claridad, un punto fundamental permanece incólume aun con la interpretación más benigna: Presupuestalmente hablando, el proyecto Santos, que establece máximos relativamente bajos, es más restrictivo que la Ley 30, que establece mínimos, al tiempo que hasta el 2022 ocasiona una caída de la participación de los aportes en el PIB para, entre otras, las tasas de crecimiento de mediano plazo previstas por el propio gobierno y la tasa de crecimiento histórico.

Téngase en cuenta, además, que después del 2022 quedaría operando la fórmula para determinar los aportes permanentes que asegura su caída relativa progresiva, en tanto que los recursos adicionales desaparecerían o, por lo menos, quedarían en entredicho.



**Cuadro 2.** Aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas colombianas  
Estimación de los efectos del Proyecto de ley Santos sobre la financiación de la oferta

Años	PIB real (1)	Aportes permanentes del presupuesto nacional a las universidades públicas (2)	Participación de los aportes permanentes en el PIB (3) = (2) / (1)	Aportes transitorios del presupuesto nacional a las universidades públicas (4)	Aportes permanentes y transitorios del presupuesto nacional a las universidades públicas (5) = (2) +(4)	Participación de los aportes permanentes y transitorio en el PIB (6) = (5) / (1)
	Miles de millones de pesos de 2005	Porcentaje (%)	Miles de millones de pesos de 2005	Porcentaje (%)		
2011	432445	1626	0.38%	0.0	1626	0.38%
2012 <sup>p</sup>	454067	1659	0.37%	48.8	1708	0.38%
2013 <sup>p</sup>	476770	1692	0.35%	51.2	1743	0.37%
2014 <sup>p</sup>	500609	1726	0.34%	52.3	1778	0.36%
2015 <sup>p</sup>	525639	1760	0.33%	53.3	1814	0.35%
2016 <sup>p</sup>	551921	1796	0.33%	54.4	1850	0.34%
2017 <sup>p</sup>	579517	1831	0.32%	55.5	1887	0.33%
2018 <sup>p</sup>	608493	1868	0.31%	56.6	1925	0.32%
2019 <sup>p</sup>	638918	1905	0.30%	57.7	1963	0.31%
2020 <sup>p</sup>	670864	1944	0.29%	58.9	2002	0.30%
2021 <sup>p</sup>	704407	1982	0.28%	60.1	2042	0.29%
2022 <sup>p</sup>	739627	2022	0.27%	61.3	2083	0.28%
2023 <sup>p</sup>	776609	2063	0.27%	0.0	2063	0.27%
2024 <sup>p</sup>	815439	2104	0.26%	0.0	2104	0.26%
2025 <sup>p</sup>	856211	2146	0.25%	0.0	2146	0.25%
2026 <sup>p</sup>	899022	2189	0.24%	0.0	2189	0.24%
2027 <sup>p</sup>	943973	2233	0.24%	0.0	2233	0.24%
2028 <sup>p</sup>	991171	2277	0.23%	0.0	2277	0.23%
2029 <sup>p</sup>	1040730	2323	0.22%	0.0	2323	0.22%
2030 <sup>p</sup>	1092766	2369	0.22%	0.0	2369	0.22%
2031 <sup>p</sup>	1147405	2417	0.21%	0.0	2417	0.21%
2032 <sup>p</sup>	1204775	2465	0.20%	0.0	2465	0.20%
2033 <sup>p</sup>	1265014	2514	0.20%	0.0	2514	0.20%
2034 <sup>p</sup>	1328264	2564	0.19%	0.0	2564	0.19%
2035 <sup>p</sup>	1394678	2616	0.19%	0.0	2616	0.19%
2036 <sup>p</sup>	1464412	2668	0.18%	0.0	2668	0.18%
2037 <sup>p</sup>	1537632	2721	0.18%	0.0	2721	0.18%
2038 <sup>p</sup>	1614514	2776	0.17%	0.0	2776	0.17%
2039 <sup>p</sup>	1695239	2831	0.17%	0.0	2831	0.17%
2040 <sup>p</sup>	1780001	2888	0.16%	0.0	2888	0.16%
2041 <sup>p</sup>	1869001	2946	0.16%	0.0	2946	0.16%
2042 <sup>p</sup>	1962452	3005	0.15%	0.0	3005	0.15%

P: Projectado

Supuestos y parámetros del ejercicio:

Crecimiento real promedio del PIB

5,0%

Factor aplicable a crecimiento real del PIB (Art. 145, Proyecto Santos)

40,0%

Crecimiento real de los aportes presupuestales

2,0%

Porcentaje de los aportes presupuestales transitorios

3,0%

## ¿Conviene una destinación específica?

Como lo muestra el caso de la Ley 30, no toda destinación específica garantiza un mejor desenlace presupuestal para un sector. Depende de los pormenores de la fórmula que se utilice. Y depende, en últimas, del proceso político rutinario en el ámbito presupuestal, más cuando la fórmula está consagrada en una ley ordinaria que el propio Congreso puede modificar con relativa facilidad.

La destinación específica para la educación superior pública se ha convertido, no obstante, en expresión del grado de compromiso estatal con el sector, un compromiso más bien deleznable en décadas recientes, a juzgar por la cifras presupuestales. Si de veras se pretende aumentar la cobertura, como ocurrió en períodos recientes y como el gobierno lo busca explícitamente, resulta paradójico que la fórmula del proyecto Santos *disminuya* los aportes por estudiante o, en el mejor de los casos, los mantenga frente al presupuesto asignado bajo los parámetros de la Ley 30<sup>2</sup>. El *umbral* fijado por la Ley 30 ha resultado ser demasiado bajo en la práctica, y la fórmula del proyecto Santos no desembocaría en resultados presupuestales significativamente diferentes, e incluso es inferior en términos de flexibilidad y diseño.

## ¿Cómo determinar el monto de los aportes del presupuesto nacional?

Hay, desde luego, una gran variedad de formas para determinar el monto de los aportes del presupuesto nacional a educación superior pública que arrojarían presupuestos menos estrechos, pero sostenibles. Hágase como se haga, resulta aconsejable tener en cuenta dos dimensiones de los aportes: *i)* el nivel inicial y *ii)* el cambio anual. Habría primero que revertir la tendencia descendente de los aportes a las universidades públicas hasta situarlos en un nivel deseado compatible con las metas (¿1% del PIB? ¿0,8% del PIB?)<sup>3</sup>. Convendría fijar también un *horizonte* de tiempo para alcanzar gradualmente el nivel seleccionado: ¿cuatro años serán suficientes?

Luego habría que fijar la regla de cambio anual de los aportes, con miras a mantenerlos en el nivel deseado. En la institucionalidad fiscal colombiana existen ya mecanismos de ese estilo, entre los que sobresale la regla que opera para el Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, adoptado mediante el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Según el artículo

<sup>2</sup>. Véase, Rodríguez J. A. (2011), “Santos y el presupuesto de las universidades públicas”, *Documentos CID*, No. 8, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia.

<sup>3</sup>. A este respecto, un grupo de profesores ha propuesto lo siguiente: “Para que las instituciones de educación superior públicas puedan contribuir al aumento de la cobertura con calidad propuesta por el gobierno nacional, manteniendo su participación actual en la oferta de cupos (alrededor del 50%, con el porcentaje restante atribuible a las instituciones privadas), se necesitaría, en un estimativo preliminar, que los aportes del presupuesto nacional asignados a gastos recurrentes pasaran del 0,4% del PIB observado en años recientes a 1% del PIB en 2014”. Blanco, L. H., Bula, J. I., et. at. (2011), Documento sobre el proyecto de reforma a la Ley de educación superior, Vicerrectoría, Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, junio.

4 de dicho Acto Legislativo, “El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución”. Nótese que entre las destinaciones prioritarias de los recursos del Sistema de Participaciones se cuenta la educación preescolar, primaria, secundaria y media, un campo directamente relacionado con la educación superior. La utilización de un promedio móvil (“variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores”) busca imprimirle una cierta estabilidad al monto de las participaciones. También se podría elevar el umbral o valor mínimo del incremento de los aportes significativamente por encima del previsto en la Ley 30. Un umbral más elevado enviaría una señal de mayor compromiso del gobierno con la educación superior pública y le permitiría al Congreso calibrar anualmente la asignación de recursos al sector de modo que se ajusten a los objetivos de cobertura y calidad.

## ¿Convendría financiar la oferta o la demanda?

Si el Estado canalizara todos los recursos destinados a la educación superior hacia la demanda, a través de créditos educativos, por ejemplo, la financiación de las universidades y otras instituciones públicas sería considerablemente inestable e incierta, dadas las fluctuaciones del tamaño de la población estudiantil entre instituciones y, en general, entre el sector público y privado, más en ausencia de colchones financieros significativos, como las dotes con las que cuentan las universidades estadounidenses. En términos de calidad, no luce muy prometedora la situación de una universidad que contrata y despide docentes e investigadores al son de los vaivenes semestrales o anuales de la demanda (por lo demás, los contratos laborales en las universidades públicas suelen tener términos mayores al semestre o el año). Un grado importante de independencia financiera con respecto a las fluctuaciones de la demanda es necesario para que la universidad pública rinda sus frutos. Esa es una razón de ser crítica de la financiación a la oferta.

El proyecto Santos deja ver cierta preferencia por la financiación a la demanda. Pienso que si se quiere que la universidad pública juegue, en el contexto institucional colombiano, un papel importante en la provisión de educación superior el grueso de los aportes presupuestales de la Nación debería orientarse a la financiación de la oferta (¿entre un 85 y un 95 por ciento del total?).

En lugar de sustituir la financiación a la oferta, la financiación a la demanda, vía créditos o subsidios directos a los estudiantes, debería ser complementaria, destinada a suavizar los desfases entre oferta y demanda de cupos.

## Distintas instituciones y funciones, distinta financiación

El proyecto Santos propone la creación de una gran bolsa de aportes presupuestales destinados a financiar la oferta, sin distinguir entre recursos destinados a universidades y a otras instituciones técnicas, como el SENA. Una alternativa mejor sería distinguir varios tipos de instituciones: universidades de investigación, que otorgan hasta títulos de doctorado; universidades vocacionales o de profesionalización, que otorgan hasta títulos de maestría; e instituciones técnicas, por ejemplo. Dado que estas entidades cumplen funciones distintas, bien podría determinarse el monto de los aportes por tipo de institución. De esta manera se establecería un puente entre el esquema de financiación y el sistema de educación superior, sistema que aparece por lo menos desdibujado en el proyecto Santos.

Para contribuir al desarrollo subnacional armónico, podría haber al menos una universidad pública de investigación en cada gran región del país, con las universidades vocacionales asentadas en ciudades intermedias, con atención al balance regional sin llegar al extremo de implantar una repartición milimétrica.

## ¿Qué rubros financiar con los aportes presupuestales a la oferta?

De ordinario, el presupuesto nacional debería financiar sobre todo los *gastos recurrentes* de las instituciones de educación superior pública, representados, por ejemplo, en remuneraciones de docentes e investigadores y en gastos administrativos esenciales, y de manera extraordinaria, en el sentido de añadido a lo ordinario, los gastos de inversión.

Los gastos recurrentes deberían estandarizarse tanto para evitar la asignación insuficiente de recursos como para desestimular el exceso de gastos. La estandarización podría efectuarse mediante una tabla de remuneraciones de referencia, de cobertura nacional por tipo de institución, en la que se indicaría el costo base de un profesor con o sin doctorado, asistente, asociado y titular, en ciencias, ingeniería, etc.

## Distribución de los aportes presupuestales entre las instituciones públicas

En el proyecto de ley Santos la responsabilidad de distribuir los aportes del presupuesto nacional para financiar la oferta entre las instituciones de educación superior pública se asigna (o, quizás mejor, se asignaba) al “Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, de acuerdo con el mecanismo definido de manera conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales, SUE, para los recursos correspondientes a las Universidades; y los Rectores de las instituciones que no son Universidades para los recursos

que les correspondan” (art. 145). Al CESU se le otorga el carácter de órgano asesor del Ministerio de Educación Nacional (art. 136), ministerio que a su vez define el mecanismo de distribución, en conjunto con el Sistema de Universidades Estatales. En la Ley 30 vigente el CESU tiene “funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría” (art. 34), de suerte que el nuevo CESU, apenas con funciones de asesoría, perdería parte de su estatus. El Ministerio de Educación y, en consecuencia, el ministro del ramo de turno, se erige, de esta manera, en figura clave en la distribución de los aportes.

Valdría la pena que el Congreso examinara la conveniencia de establecer criterios o pautas generales de distribución de los aportes presupuestales entre las entidades beneficiarias por cada tipo de institución de educación superior. Cabe suponer que la relación deseable entre el número de estudiantes por docente varía por tipo de institución, así como también los costos fijos. Y no es para nada evidente que todas universidades deban tener doctorados, grado que por lo general gira en torno a la investigación. Parte de los recursos debería ligarse expresamente a los resultados de calidad y cobertura. Los resultados esperados en términos de investigación deberían ser más exigentes para las universidades de investigación que para las universidades vocacionales.

Si el Congreso no establece unos criterios o pautas generales para la distribución de los aportes entre instituciones beneficiarias, ¿no sería darle un poder discrecional demasiado grande para realizar la tarea a un funcionario nombrado, no elegido popularmente, como es el (la) ministro(a) de educación, y a un órgano asesor como el CESU, también integrado en buena medida por funcionarios nombrados? No sobra decir que las pautas de distribución tendrían que ser cuidadosamente pensadas.

## ¿En dónde aplicar el principio de la capacidad de pago?

La equidad es una de las justificaciones principales de la existencia de instituciones de educación pública, más en una situación de alta desigualdad en la distribución del ingreso. Estas instituciones son y deben ser, sin embargo, abiertas, en el sentido de que cualquiera que cumpla los requisitos de admisión, bien sea pobre o rico, puede acceder a ellas. Las oportunidades de la población de menores ingresos de estudiar en las universidades públicas abiertas y de punta se elevan en presencia de dos condiciones: i) si la educación básica es universal, con una calidad lo suficientemente buena incluso para los que están en peor situación económica y ii) si, una vez admitidos, el valor de las matrículas es menor, de manera más que proporcional, entre menor sea el ingreso del hogar del estudiante. Esta última es una expresión del principio de la capacidad de pago, el cual puede aplicarse también en otras instancias, como es el caso de la financiación a la demanda, que, como ya se señaló, debería complementar, no sustituir, a la financiación a la oferta.

## Entre dos males

En términos presupuestales el *statu quo* de la educación superior pública, asociado a la Ley 30 de 1992, ha arrojado resultados insatisfactorios, como consecuencia, sobre todo, del proceso político conducente a la asignación de recursos y, en menor medida, de las restricciones derivadas de esa norma, como es el caso de los umbrales establecidos para el crecimiento de los aportes del gobierno nacional, que han probado ser demasiado bajos. Por su parte, las desventajas del proyecto Santos –en especial, el tratamiento presupuestal de bien inferior que le otorga a la educación superior– son más protuberantes que las ventajas –en particular, la asignación de unos exiguos recursos adicionales transitorios. En estas circunstancias, la ausencia de alternativas probablemente forzaría a escoger al menor entre dos males (el exceso de alternativas también puede tener sus consecuencias adversas, ya que se torna difícil dilucidar sus pros y contras, aparte de que suele favorecer a la propuesta de quien sienta la agenda). El esquema de financiación que se ha delineado en el presente documento aspira a ser, desde el punto de vista de su diseño, una alternativa al *statu quo* más satisfactoria que la ofrecida por el proyecto Santos.