

**POLÍTICAS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ANÁLISIS  
TEÓRICO Y FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA PARA COLOMBIA**

**CONSUELO GUTIÉRREZ CHAVARRÍA**

**CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD  
UNIVERSIDAD DE MANIZALES- CINDE  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES. NIÑEZ Y JUVENTUD**

**Entidades Cooperantes:  
Universidad de Caldas, Universidad Autónoma de Manizales, Unicef,  
Universidad Pedagógica Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad  
Central, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Distrital,  
Pontificia Universidad Javeriana**

**MANIZALES  
2010**

**POLÍTICAS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ANÁLISIS  
TEÓRICO Y FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA PARA COLOMBIA**

**CONSUELO GUTIÉRREZ CHAVARRÍA**

**Tutor:  
Jorge Iván González, Ph.D.**

**Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de  
Doctora en Ciencias Sociales. Niñez y Juventud**

**CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD  
UNIVERSIDAD DE MANIZALES- CINDE  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES. NIÑEZ Y JUVENTUD**

**Entidades Cooperantes:  
Universidad de Caldas, Universidad Autónoma de Manizales, Unicef,  
Universidad Pedagógica Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad  
Central, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Distrital,  
Pontificia Universidad Javeriana**

**MANIZALES  
2010**

**Nota de Aceptación**

---

---

---

---

Firma presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Manizales, Julio de 2010

A la memoria de mi abuelita Andrea, quien infundió en mi los valores éticos más profundos, me mostró las vías del conocimiento primero y con sus lecturas nocturnas, en mi infancia, me despertó para la vida intelectual y académica.

A la memoria de mi esposo, Álvaro González Santana, con quien compartí vitales espacios universitarios y los anhelos de que los jóvenes tengan la oportunidad de acceder a una educación superior de la más alta calidad.

A la memoria de mi maestro Alfonso Borrero Cabal, S.J., quien me enseñó a pensar en y sobre la universidad y a investigarla, y cuyas enseñanzas persisten “más allá de los linderos del tiempo y del espacio”.

*Por una “educación en lo superior y para lo superior” (Borrero 2008c)*

A la Pontificia Universidad Javeriana, por brindarme la oportunidad de adelantar mis estudios doctorales.

Al Doctor Jorge Iván González Borrero, por su acompañamiento permanente en este proceso investigativo, quien me orientó con “sabios” consejos y me alentó, con amistoso afecto, a encontrar los caminos más adecuados para lograr los objetivos.

A los doctores Carlos Tünnermann Bernheim y Francisco López-Segrera, quienes han hecho presencia en mi ruta universitaria e investigativa y, a este último además, por hacer posible que parte de mi pasantía doctoral la realizara en la GUNI y en universidades de España.

A los doctores Bruce Johnstone y Pamela Marcucci, por ofrecerme, con generosidad, espacios para adelantar parte de mi pasantía doctoral en el marco del Proyecto Internacional de financiación y accesibilidad a la Educación Superior comparada, en la Universidad de Nueva York.

A todos los académicos e investigadores internacionales, quienes tuvieron la generosidad de concederme entrevistas en las cuales compartieron sus conocimientos y experiencias sobre la educación superior y particularmente de su financiación.

A mi amigo Edgar Vega, por su disposición a dialogar sobre mis reflexiones y hallazgos y, quien desde una perspectiva interdisciplinaria, me sugirió caminos conducentes para encontrar el recurso escritural más adecuado en orden a la comprensión del texto.

Finalmente, a todas aquellas personas quienes me colaboraron en diversas etapas del proceso metodológico previsto para el desarrollo de esta investigación.

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>1. APROXIMACIÓN AL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR</b>	<b>17</b>
Contexto de la financiación de la educación superior y justificación del problema .....	17
Planteamiento del problema .....	27
Objetivos .....	29
1.01 <i>General</i> .....	29
1.02 <i>Específicos</i> .....	29
<b>2. EDUCACIÓN SUPERIOR: CAPITAL HUMANO Y DESARROLLO HUMANO .....</b>	<b>30</b>
Educación, capital humano y crecimiento .....	30
Desarrollo humano y educación superior .....	35
<b>3. LA EDUCACIÓN SUPERIOR ENTRE EL BIEN PÚBLICO Y EL BIEN PRIVADO:</b>	
<b>INTERPRETACIÓN DE LA MIRADA DE ALGUNOS TEÓRICOS DE LA ECONOMÍA .....</b>	<b>46</b>
Bien público y bien privado: de la capacidad de pago al beneficio .....	46
Tipos de bienes .....	46
Tensión entre bien público y bien privado en el contexto de la educación superior .....	50
Tensiones entre eficiencia y equidad en la educación superior .....	62
Solidaridad intergeneracional .....	68
<b>4. LA EDUCACIÓN SUPERIOR ENTRE EL BIEN PÚBLICO Y EL BIEN PRIVADO:</b>	
<b>PERSPECTIVA DE VARIOS EXPERTOS INTERNACIONALES .....</b>	<b>72</b>
Bien público y bien privado: De la capacidad de pago al beneficio .....	73
Tensión público-privado en el contexto de la educación superior .....	75
Tensiones entre eficiencia y equidad en la educación superior .....	82
Los mecanismos de financiación: más allá de la tensión público-privado .....	89
Aspectos considerados para diseñar una forma de financiación .....	101
Los problemas del sistema de financiación .....	105
<b>5. LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: TENDENCIAS MUNDIALES Y EL CASO COLOMBIANO .....</b>	<b>108</b>

Tendencias mundiales .....	108
El caso colombiano .....	120
<b>6. FORMULACIÓN DE UN MODELO COMPLEMENTARIO DE FINANCIACIÓN PARA LAS UNIVERSIDADES OFICIALES DE COLOMBIA MEDIANTE CRÉDITO A LOS ESTUDIANTES</b>	<b>127</b>
Fundamentos teóricos y conceptuales de la propuesta .....	129
Proceso metodológico para la construcción del modelo de financiación para las universidades oficiales.....	131
6.01 <i>Determinación del monto del crédito</i> .....	132
6.02 <i>Estimación de los ingresos de los egresados</i> .....	137
6.03 <i>Estimación de la capacidad de pago y de las cuotas del crédito</i> .	141
6.04 <i>Construcción de los escenarios del modelo</i> .....	146
6.05 <i>Simulación de escenarios</i> .....	148
6.06 <i>La propuesta: selección de un escenario y descripción de su comportamiento financiero</i> .....	150
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>161</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>165</b>

## Índice de Tablas

Tabla 6-1 Aporte Estatal por universidad y región, año 2007 .....	133
Tabla 6-2 Gasto Estatal Promedio por Estudiante (GEPE),.....	135
Tabla 6-3 Variables dummies utilizadas en la ecuación ampliada de Mincer para determinar las variables significativas que explican el ingreso de los egresados.	138
Tabla 6-4 Gasto per cápita promedio (G) por decil regional y nacional .....	142
Tabla 6-5 Umbrales de ingresos ( $Y^*$ ) según escenarios construidos a partir del criterio de gasto per cápita promedio regional .....	143
Tabla 6-6 Umbral de ingresos ( $Y^*$ ) según escenario construido a partir del criterio de .....	143
Tabla 6-7 Porcentaje de gastos en educación (TCP), según región y .....	145
Tabla 6-8 Resultados del escenario seleccionado: escenario 5 .....	153

## Índice de Esquemas

Esquema 5-1 Mecanismos de financiación basados en la capacidad de pago ...	108
Esquema 5-2 Mecanismos de financiación basados en el principio de beneficio	114
Esquema 5-3 Mecanismos mixtos de financiación .....	117
Esquema 6-1 Bien mixto: entre el bien público y el bien privado .....	131
Esquema 6-3 Procesos para el desarrollo del modelo.....	132
Esquema 6-4 Construcción de los escenarios .....	147

## Índice de Gráficas

<i>Gráfica 6-1 Los ingresos permanecen por encima del umbral. Paga el crédito en el corto plazo</i> .....	154
<i>Gráfica 6-2 Los ingresos permanecen por encima del umbral. Paga el crédito en el mediano plazo</i> .....	155
<i>Gráfica 6-3 Inicia su vida productiva con ingresos por debajo del umbral. Paga el crédito en el largo plazo</i> .....	155

## **Índice de Anexos**

Anexo 6.1 Universidades oficiales según orden, región y fuente de información para conocer los aportes estatales.

Anexo 6.2 Ajuste y evaluación del modelo para determinar las variables significativas.

Anexo 6.3 Ajuste y evaluación del modelo por cluster (Región, Tipo de Hogar, Tipo de Ocupación)

Anexo 6.4 Tasas de retorno para el total de la población y para la población egresada.

Anexo 6.5 Simulación del modelo

## Resumen

La investigación tuvo como objetivo elaborar y validar una propuesta de política pública para la financiación de la educación superior en Colombia. La propuesta parte de concebir la educación superior como un bien mixto y por lo tanto su financiación deber ser mixta; para ello se diseñó un tipo de crédito al cual puedan acceder todos los estudiantes de las universidades oficiales de Colombia, que cubre únicamente la financiación de gastos académicos y cuyo repago sea contingente a los ingresos futuros del egresado. Así, sólo tiene obligación de hacer el repago de la deuda en los periodos en que su ingreso supere un umbral definido.

Se demuestra, con los resultados empíricos de la propuesta, su viabilidad financiera, lo cual posibilita la mejor ejecución de la política pública planteada.

Con la puesta en marcha de la propuesta, se generan recursos adicionales significativos para el sistema de universidades oficiales orientados a mejorar el cumplimiento de sus funciones sustantivas, con mayor calidad, equidad y pertinencia.

**Palabras clave:** Educación superior, financiación, crédito, bien público, bien privado, bien mixto, capacidad de pago, calidad, equidad, desarrollo humano, capital humano.

## **Introducción**

La convicción de la autora sobre la importancia fundamental de la educación superior para el avance del proceso de desarrollo humano, explica la íntima motivación para la elaboración de una propuesta de política pública para la financiación de la educación superior en Colombia.

La propuesta tiene como propósito impactar estructuralmente la educación superior a través de la formulación de fundamentos teóricos y metodológicos para la elaboración de políticas públicas de financiación de la educación superior. De su puesta en marcha los efectos esperados, son: la sostenibilidad del sistema de educación superior en el largo plazo, la generación de mayores oportunidades para que las futuras generaciones gocen de un amplio margen de elección, el mejoramiento del sistema de educación superior en sus aspectos de equidad y calidad y la generación de unos recursos económicos que le permitan afianzar sus funciones sociales y su contribución al desarrollo humano.

Para afrontar la complejidad del problema de investigación, fue necesario un abordaje tanto teórico como empírico, lo cual requirió la integración de modelos metodológicos, más aún tratándose de la formulación de políticas públicas, que exigen, tanto una coherente y refinada construcción conceptual, como una precisa descripción estadística (Vasco 2003).

Este abordaje implicó, en primera instancia, describir el contexto de la educación superior, definir y justificar el problema de investigación, y formular sus objetivos (Capítulo 1).

Toda política pública está determinada por una concepción de Estado, de sociedad y de persona, las cuales, a su vez, definen la orientación y sentido de

sus funciones fundamentales, los fines de éstas y los criterios con los cuales se desarrollan los medios para alcanzar estos fines.

Con el objeto de obtener estos fundamentos se recurrió a tres fuentes: por una parte, a la perspectiva teórica sobre la universidad del Padre Alfonso Borrero C., S.J., por otra parte, a las teorías y conceptos de algunos autores relevantes de la economía que se consideraron significativos para los propósitos de esta investigación y, finalmente, a los conceptos recogidos en nueve entrevistas a autores internacionales contemporáneos de reconocida trayectoria académica e investigativa en el campo de la educación superior y, particularmente, de su financiación. Entre los teóricos de la economía se tuvo en cuenta a: Adam Smith, John Stuart Mill, Gary Becker, Jacob Mincer, Theodore Schultz, William Vickrey, Paul Samuelson, Amartya Sen, Joseph Stiglitz, Milton Friedman y, Richard Musgrave y Peggy Musgrave. Entre los entrevistados, a: Bruce Johnstone, Pamela Marcucci, Francisco López-Segrera, Josep-Oriol Escardíbul, Joan Cortadellas, Carlos Tünnermann, Jamil Salmi, Bikas Sanyal y Bruce Chapman. Con estos últimos, además, se analizó en profundidad los problemas y posiciones actuales frente a la financiación de este nivel educativo.

Con este horizonte, en los capítulos 2, 3, 4 y 5 se discuten y eligen teorías que presuponen ciertas concepciones de Estado, sociedad, desarrollo y educación y de sus interacciones.

Así, en el Capítulo 2 se analizan las relaciones entre la educación y dos enfoques del desarrollo: el de crecimiento económico en el cual se inscribe la teoría del capital humano y el enfoque de desarrollo humano propuesto por Amartya Sen, que comprende, además, la teoría del capital humano.

Posteriormente se abordaron las tensiones, que desde diversas categorías analíticas, se presentan entre bien público y bien privado y la forma cómo la educación superior es ubicada en diversos lugares de esa tensión,

dependiendo de qué tanto se la considera como bien público o como bien privado. Se evidenció cómo la concepción que se tenga del tipo de bien que es la educación y en particular la educación superior, sustenta y justifica las políticas y mecanismos de financiación que se asuman. Por una parte, se recurrió a las teorías y conceptos de algunos teóricos de la economía, (Capítulo 3) y, por otra, a teóricos internacionales contemporáneos. Con estos últimos se hizo énfasis en el tema de la financiación (Capítulo 4).

Desde la perspectiva empírica, se realizó un examen del estado actual de la financiación de la educación superior en el mundo y en Colombia teniendo como referentes los principios de capacidad de pago y de beneficio, para su clasificación y análisis. Para este efecto se realizó, por una parte, un examen de las entrevistas a los teóricos contemporáneos de la educación superior (Capítulo 4) y, por otra, un análisis cuantitativo y cualitativo de datos obtenidos de fuentes secundarias, del estado de la financiación de la educación superior en Colombia, el cual se comparó con los referentes internacionales mencionados (Capítulo 5).

En el sexto y último capítulo se procedió a formular la propuesta resultante de política pública, coherente con las concepciones elegidas. Para este propósito, en primer lugar, a partir de las conclusiones obtenidas en los capítulos anteriores, fue posible formular una posición teórica sobre la financiación de la educación superior que fundamenta la propuesta, resultado de esta investigación.

En segundo lugar, se construyó un modelo financiero que permitiera elegir, de entre varios escenarios, aquel que genere los mejores resultados según los criterios y principios que inspiran la propuesta.

Para incluir en la propuesta los componentes que es necesario tener en cuenta a la hora de formular una política pública de financiación de la educación superior, se tuvo como referente estructurante las preguntas

formuladas por Borrero (2008a): ¿para qué? y ¿por qué? se debe financiar la educación superior, preguntas asociadas a los fines de la educación, lo cual implica tomar posición frente a los enfoques del desarrollo y sobre el tipo de bien que es la educación superior. La respuesta a la pregunta ¿quién paga? está en buena parte determinada por la respuesta a los dos primeros interrogantes, lo cual define el rol de los posibles participantes (estado, familia y sociedad) en la financiación. La pregunta ¿cuánto paga? tiene que ver con la definición establecida en las políticas de calidad de la educación superior, la cobertura y la equidad en el acceso y la permanencia en el sistema; lo cual fija los montos requeridos y, por lo tanto, cuánto se debe pagar. ¿Cuándo paga? y ¿cómo paga?, ¿quién debe responder por los costos y por la cartera vencida? vinculadas con los medios e instrumentos de la financiación); y, ¿hacia cuáles sectores de la población se deben conducir los recursos a la mano?, ¿con qué políticas distributivas? se responden desde un principio de equidad.

## **1. Aproximación al problema de la financiación de la educación superior**

### **Contexto de la financiación de la educación superior y justificación del problema**

El Comunicado de la Conferencia Mundial de Educación Superior 2009, “La Nueva Dinámica de la Educación Superior y la Búsqueda del Cambio Social y el Desarrollo”, considera a la educación superior como bien público y como un derecho fundamental. En este sentido, establece que “La Educación Superior como un bien público y una estrategia imperativa para todos los niveles de educación y fundamento de la investigación, la innovación y la creatividad debe ser un tema de responsabilidad y apoyo económico para todos los gobiernos” (UNESCO 2009, 1). Por otra parte, el mencionado Comunicado acoge la prescripción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuando establece que “...el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos” (Artículo 26, párrafo 1). Si bien el Comunicado considera a la educación superior como bien público, también plantea que la financiación privada debe ser promovida:

Aunque ningún esfuerzo es poco para incrementar la financiación pública de la educación superior, se debe reconocer que los fondos públicos son limitados y puede que no sean suficientes para atender el rápido desarrollo del sector. Debemos tratar de encontrar otras formas y recursos para construir modelos mixtos de financiación. (8)

El Comunicado de la Conferencia de la Educación Superior responde a las profundas transformaciones a las cuales ha estado sujeta la educación superior y a las nuevas tendencias que se han acentuado en la última década<sup>1</sup>. En

---

<sup>1</sup> Masificación de los sistemas, producto de la oferta cada vez mayor de oportunidades de acceso; diferenciación horizontal y vertical de los sistemas e instituciones; aseguramiento de la calidad de los servicios y productos a través de procedimientos de responsabilidad pública de

particular, la explosión de la matrícula, como se mostrará, pone en serios problemas financieros a los sistemas de enseñanza superior, cuyas alternativas de solución presentadas hasta el momento son controversiales.

De lo anterior se colige que la equidad, entendida como la creación de oportunidades de acceso, permanencia y graduación para la población más desfavorecida, así como la calidad de la educación superior universitaria representan las más urgentes exigencias que deben resolver hoy los países en desarrollo, debido al importante papel que juega este nivel educativo en el crecimiento y el desarrollo individual y colectivo. Esta exigencia tiene lugar en el marco de un contexto mundial caracterizado por los procesos de modernización y urbanización, del auge de las denominadas sociedad y economía del conocimiento, y de las presiones sociales por la ampliación de oportunidades. Al respecto Tünnermann (2007) indica: “Hoy en día la riqueza de las naciones, está en [el conocimiento de] su gente, en el cultivo de la inteligencia de su pueblo, por lo que se necesita priorizar la inversión en el capital humano: educación, ciencia, tecnología e información” (25).

Sin embargo, en su conjunto, las instituciones de educación superior, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, presentan serias restricciones en cuanto a sus recursos financieros. No obstante, en los países en desarrollo los efectos de estas restricciones les impide ampliar su cobertura y ofrecer a la sociedad servicios de docencia, investigación y extensión de alta calidad. Este hecho, es interpretado con frecuencia en relación con las

---

las instituciones; demandas crecientes dirigidas hacia las instituciones y a los sistemas para elevar la relevancia y pertinencia de sus funciones de conocimiento; diversificación y racionalización de las fuentes de financiamiento de la educación superior; adopción de culturas organizacionales centradas en la innovación y el emprendimiento y, como consecuencia de estas tendencias, desplazamiento del centro de gravedad de la educación superior desde las esferas del Estado y del poder corporativo hacia la esfera del mercado y la competencia. (Bruner 2005). También se encuentran: mayor heterogeneidad de los estudiantes, nuevos modelos de estudio y educación a distancia, nuevas formas de gobierno institucional, redes internacionales y movilidad y colaboración.

limitaciones financieras de los Estados, de la sociedad y de la familia para asumir los costos de la educación superior, tal como lo señala el Banco Mundial (2000): “Muchos problemas de la educación superior se deben a la falta de recursos (...) por ello, los países en desarrollo invierten bastante menos en cada estudiante que los desarrollados”<sup>2</sup> (22).

No obstante lo anterior, hay que tomar en consideración el hecho de que el desarrollo y la financiación del sector educativo, en particular de la educación superior, depende de la prioridad que este objetivo tenga para los gobernantes y la sociedad ya que los recursos pueden destinarse a otras preferencias, lo cual se traduce en mayores o menores niveles de inversión en la misma, tal como también señala el último documento citado:

Y aunque en términos absolutos la inversión educativa es baja, los países en desarrollo ya están invirtiendo en la educación superior cada vez más de sus pequeños ingresos, a diferencia de los países desarrollados. Pero la inversión pública en educación, especialmente en la superior, se acrecienta con mayor rapidez que los ingresos fiscales, mientras los sectores privados y los donantes internacionales apenas si suplen escasa parte de las necesidades. A veces se opta por destinarle a la educación superior partidas presupuestales dirigidas a la primaria y a la secundaria, pero sigue siendo cierto que los costos de la superior son más elevados (22).

El tercer informe mundial de la Global University Network for Innovation (GUNI) fue dedicado, de hecho, al tema de la financiación, considerado de

---

<sup>2</sup> Si bien en este documento las entidades suscritas muestran perspectivas coincidentes en torno a este tópico, lo usual, a lo largo de la historia, ha sido la divergencia entre ambas. Para ampliar sobre los desarrollos paralelos y con frecuencia divergentes del Banco Mundial y la UNESCO sobre educación, consúltese López-Segrera, F y Maldonado, A. (2002) Educación Superior latinoamericana y organismos internacionales. Cali: UNESCO, Universidad de San Buenaventura de Cali, Boston College.

especial relevancia debido a que la educación superior, en diversas regiones del mundo, atraviesa un período de profundos cambios y urgentes desafíos, caracterizados por aspectos directamente relativos a la financiación, tales como:

La expansión masiva de la educación superior, la incapacidad del Estado para financiar dicha expansión masiva y la consiguiente aparición del sector privado, la base de la distribución de costes con padres y estudiantes, la demanda pública de rendición de cuentas y de una buena relación calidad-precio, la aparición de proveedores extranjeros a través del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)<sup>3</sup> y, finalmente, la necesidad de ajustar la financiación del Estado para reducir la creciente disparidad. (Sanyal y Martin 2006, 3).

En las economías post-industriales estos cambios han dado lugar a la demanda masiva de educación superior. Así, a nivel mundial, las matrículas están aumentando a una velocidad vertiginosa: mientras en 1991, se tenían 68 millones de estudiantes matriculados, para el 2007 llegaron a 152,5 millones, lo cual representa un aumento del 124% y un crecimiento anual del 7,75%, en este período. De esta forma el porcentaje de jóvenes matriculados en la enseñanza superior pasó del 19% en 2000 a 26% en 2007. Sin embargo, esta tasa esconde acentuadas diferencias regionales: los jóvenes matriculados en la educación superior en América del Norte y Europa Occidental fue el 71%, en

---

<sup>3</sup> Uno de los efectos de la globalización sobre la educación superior en la última década es la explosión de programas e instituciones que operan a nivel internacional. Varios países se están desarrollando como centros internacionales de enseñanza superior (v.g. Qatar, Singapur y los Emiratos Árabes Unidos). Esta nueva realidad ha suscitado emergentes acuerdos regionales de educación superior para promover la cooperación y el intercambio. El acuerdo de Bolonia de 1999 dio origen a procesos de armonización de los múltiples y diferentes sistemas de evaluación en más de 40 países europeos. Se están realizando esfuerzos similares en América Latina, África, Sudeste Asiático y la región Asia-Pacífico (UNESCO PRESS 2009).

América Latina el 32%, en la región de Asia Oriental y el Pacífico el 26%, en los Estados Árabes el 23%, en Asia Meridional y Occidental el 11% y, en África, a pesar del rápido crecimiento, sólo el 6% (UNESCO PRESS 2009). Asimismo, se observa que las mujeres representan una ligera mayoría de los estudiantes, cuyo predominio se espera aumente.

Para el caso de Colombia, la tasa bruta de matrícula en educación superior, entre el 2002 y el 2009 aumentó 11,5 puntos, al pasar del 24% al 35,5%<sup>4</sup>, (SNIES Ministerio de Educación Nacional 2009) la cual está por encima del promedio mundial y del latinoamericano, pero se encuentra distante de los países en transición<sup>5</sup> y aún más de los países desarrollados. Las causas de esta limitada tasa de matrícula son indicadas por la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2003, la cual pone en evidencia las principales razones por las cuales quienes terminan el bachillerato no ingresan a la educación superior. Para el grupo de edad entre los 18 y los 35 años, el estudio arrojó las siguientes causas: el 48.16% por los altos costos educativos o la falta de dinero; el 12.82% porque las responsabilidades familiares se lo impidieron; el 11.62% argumentó necesidad de trabajar y el 11.33% no cuenta con el tiempo para hacerlo. Según la ECV estos mismos factores, aun cuando no agotan todas las razones, están asociados con el abandono de los estudios

---

<sup>4</sup> Los datos sobre la matrícula en la educación superior de Colombia incluyen la matrícula del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

<sup>5</sup> Conjunto de países europeos y del oeste de Asia que iniciaron, en 1989, una transición hacia regímenes políticos democráticos. Se denominan así porque se trata de economías que están atravesando un proceso de transformación o *transición*, desde una economía planificada o socialista, hacia una economía de mercado o capitalista. Estos países se distribuyen en tres grandes grupos o áreas geográficas: 1. Centro Este de la región en Europa (conocido como CEB y compuesto por Hungría, Letonia, Eslovaquia, Estonia, Lituania, Eslovenia, Polonia y República Checa), 2. Sudeste de Europa (conocido como SEE y compuesto por Montenegro, Bosnia Herzegovina, Serbia, Macedonia, Croacia, Bulgaria y Rumania) y 3. CIS (Commonwealth of Independent States compuesto por Armenia, Azerbaijan, Bielorrusia, Georgia, Kazakhsan, Kyrgyzstan, Moldavia, Rusia, Tajikistan, Ucrania, y Uzbekistan).

universitarios.

Asimismo, los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre la Educación en Colombia, realizada por la firma Napoleón Franco (2005), indican como principales problemas de la educación superior aquellos relacionados con su financiación: altos costos, insuficiencia de becas, falta de expectativas laborales, déficit de cupos en universidades oficiales y escasez de créditos.

Para realizar un análisis más preciso de los anteriores datos, en cuanto al crecimiento y los límites de la cobertura del sistema de la educación superior en Colombia, es necesario tener en cuenta que está integrado tanto por instituciones oficiales como privadas, lo cual lo constituye como un sistema mixto.

Teniendo en cuenta lo anterior, en primera instancia se abordará el tema del crecimiento. A inicios de la década del sesenta la composición del sistema de educación superior en Colombia aún era mayoritariamente de origen oficial. Así se puede observar que en 1960 se contaba con 29 instituciones de educación superior, de las cuales el 55.17% era de carácter oficial. No obstante hacia la mitad de esa misma década la participación de las instituciones oficiales es menor que la de las instituciones privadas llegando a constituir en 1980 sólo el 30% (Gutiérrez 2007a), manteniéndose esta relación hasta 2008<sup>6</sup> cuando el total de las instituciones de educación superior era de 282, de las cuales el 29% era de carácter oficial. La tendencia de aumento de la proporción de instituciones de carácter privado es una de las características de la recomposición del sistema mundial de educación superior, la cual se presenta sólo a partir del tercer milenio.

Así mismo, en cuanto a la cobertura, se observa que en Colombia, desde la misma década del sesenta se inició un acelerado avance de las matrículas en instituciones de carácter privado, como consecuencia de los procesos de

---

<sup>6</sup> Esta relación se mantiene en la actualidad.

industrialización, frente a un descenso relativo de la participación en las matrículas de las instituciones de origen oficial, así en 1994 la matrícula en estas últimas era el 35% del total. A partir de 1998, debido a la recesión económica, se inicia un cambio de tendencia en la demanda por educación superior en las instituciones de carácter oficial respecto a las privadas, que había permanecido en relativa estabilidad durante las últimas tres décadas, cuando la educación privada perdió el 10% de participación, entre 2001 y 2004, presentándose en este último año un punto de inflexión en la población matriculada cuando las universidades oficiales alcanzan una mayor participación (SNIES Ministerio de Educación Nacional 2009). Así, esta modificación de la tendencia en la composición de las matrículas, entre las instituciones de origen oficial y las de origen privado, se manifiesta en las mayores tasas de crecimiento de las matrículas en las instituciones oficiales, aún cuando desde el 2007, el ritmo de estas tasas de crecimiento tiende a disminuir. Así, en 2009 la tasa de crecimiento de las oficiales fue del 7,3%, mientras que en las privadas sólo alcanzó el 3,5%.

Colombia confluye con la tendencia mundial en cuanto a la configuración de sistemas mixtos de educación superior (Escotet 2006) (Johnstone 1994) (2003) (2006) (Woodhall 2006) (Tilak 1993) (2006), en el incremento de la participación en el sistema de educación superior de instituciones<sup>7</sup> de carácter privado. No obstante, el comportamiento de Colombia, en relación con la tendencia mundial de incremento de la participación de las matrículas privadas, es inverso puesto que si bien durante las últimas décadas del siglo pasado las matrículas de las

---

<sup>7</sup>Un cambio reciente de la educación superior mundial ha sido la rápida expansión de la enseñanza superior privada. Las instituciones privadas han desempeñado tradicionalmente un papel importante en el Asia Oriental y los Estados Unidos, que hoy participan con el 30% de la matrícula. Este tipo de instituciones han sido fundamentales para la rápida expansión de la matrícula en países como Brasil, Chile, Colombia y varios países africanos, donde la demanda supera el número de plazas de estudio en instituciones estatales.

instituciones privadas constituían entre el 60% y 70% del total, a partir de 2005 pasan a representar menos de la mitad, en 2009 representaron el 44%.

Sin embargo, este acelerado incremento en la participación de las instituciones oficiales en el monto de la matrícula no parece corresponder al incremento de las partidas presupuestales del Estado para estas instituciones, pues el gasto público promedio por estudiante llegó en Colombia a US \$1,900 frente al valor promedio en América Latina de US \$2,380 en 2004, valor cinco veces menor que el de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el cual alcanzó los US \$10,655 (2006).

Esta necesidad de recursos financieros es más imperiosa si se tiene en cuenta el acelerado incremento en el número de bachilleres, que tiene una repercusión directa en la demanda por educación superior: en el 2002 el número de bachilleres fue de 414.424 y en el 2009 pasó a 691.852, lo cual representa un aumento del 66% en ese período. Este crecimiento unido a la meta de alcanzar el 50% de cobertura en educación superior para el 2019, pasando de 1.640.000 estudiantes actuales a 2.140.000 en 2019, significa la necesidad de incrementar la oferta en 500.000 cupos.

De estos 500.000 nuevos cupos, se espera que 310.000 sean generados por las instituciones públicas y 170.000 por las universidades oficiales, y de estos últimos, 90.000 deben dirigirse a programas profesionales. Para lograr estas metas la presente propuesta constituye una importante contribución.

Este aumento de cupos requerirá aumentar, a un ritmo igual o más alto los recursos estatales, puesto que las instituciones realizan un gran esfuerzo para aumentar los cupos, incrementando la eficiencia. Sin embargo, cabría preguntarse si la calidad no se verá afectada en la medida en que el crecimiento de la oferta no vaya acompañado de mayores recursos. En lo que respecta a la proporción de recursos privados y públicos destinados a la educación superior, los primeros tienen el doble de participación del total del

Producto Interno Bruto (PIB) destinado a la educación superior (2,1%) respecto a los segundos, en el período 2001-2002: el 0.7% provenía del sector oficial, mientras que el sector privado aportaba el 1.4%, lo cual evidencia que la financiación de los estudios superiores recae en mayor medida sobre los estudiantes y sus familias.

Los aportes de la Nación a las universidades públicas por la aplicación del artículo 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, han crecido en la siguiente forma: en 2005 ascendieron en pesos nominales a \$1.532.310,6 millones de pesos; en 2006 a \$1.637.853,1 millones; en 2007 a 1.758.192,1 millones; en 2008 a \$1.852.175,5 millones y, en 2009 a \$2.009.517,5 millones. Estas asignaciones representan incrementos del 6,88%, entre 2005 y 2006; de 7,34% en 2006 y 2007; de 5,34%, entre 2007 y 2008; finalmente de 8,49%, entre 2008 y 2009.

No obstante el relativo incremento de los aportes del estado a las universidades oficiales, en cumplimiento de los artículos 86<sup>8</sup> y 87<sup>9</sup> de la Ley 30 de 1992, el Estado ha dejado de asignar parte de los recursos correspondientes a la aplicación del artículo 87 que, entre los años 2005 a 2009, suman 1.271,9 millones de pesos.<sup>10</sup>

Los datos anteriores evidencian que los recursos aportados por el Estado a las universidades no ha crecido al mismo ritmo que el incremento de cupos y que, además, para atender las proyecciones planteadas para el 2019, las instituciones de educación superior requieren de recursos adicionales para cumplir de manera adecuada y con calidad no sólo su función docente, sino

---

<sup>8</sup> “Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes del presupuesto nacional y de las entidades territoriales que signifiquen un incremento en precios constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993”. (Congreso de la República 1992)

<sup>9</sup> “A partir del sexto año de 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 real del Producto Interno Bruto”. (Congreso de la República 1992).

<sup>10</sup> Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

también las de investigación y proyección social, que aunque suelen relegarse en las discusiones sobre financiación, constituyen parte sustantiva del quehacer universitario y de su misión institucional para el desarrollo de la sociedad. Es necesario, entonces, desplegar una mejor comprensión teórica del problema, teniendo en cuenta los diferentes actores del “drama crítico de las finanzas de la educación superior”, según literaria expresión de Borrero (2008a), a saber: el Estado, la sociedad (incluidas la familia y las empresas), la universidad y los beneficiarios del servicio educativo:

El libreto del drama incluye preguntas bien sabidas: ¿Quién paga?, ¿cuánto paga?, ¿cuándo paga? y ¿cómo paga? ¿Quién debe responder por los costos y por la cartera vencida? ¿Hacia cuáles sectores de la población se deben conducir los recursos a la mano? ¿Con qué políticas distributivas? (48)

Detrás de los anteriores factores, lo que está en juego es la equidad, entendida como la oferta de oportunidades a los más desfavorecidos para que accedan, permanezcan y se gradúen en la educación superior y que el gasto en educación de esta población sea inferior al de las personas con mayor capacidad de pago.

La equidad<sup>11</sup> es, entonces, el criterio más relevante a la hora de evaluar las propuestas de política pública al respecto, así como para juzgar sobre el monto, destino y uso de los recursos.

En Colombia, el sistema de educación superior es inequitativo, según lo indica un estudio del Banco Mundial (2003):

En 1992 antes de la gran expansión del sistema de educación terciaria,

---

<sup>11</sup> La educación superior no es, por definición, para la totalidad de la población, por cuanto para su acceso es fundamental el mérito, no obstante el filtro financiero para acceder a la misma es inequitativo. La calidad es un requisito sine qua non de la equidad, como se analizará en capítulos posteriores.

la cobertura creció moderadamente con los ingresos. Aproximadamente el 2% de la cohorte de edad del quintil más pobre estaba matriculado en una institución de educación terciaria en comparación con el 20% del mejor quintil de despegue. Así como el sistema de educación superior creció en la década de 1990, la desigualdad en el acceso a ella creció en términos absolutos (3).

Por otra parte, al considerar investigaciones que en el plano internacional han abordado los tópicos que son tratados en la presente investigación, se encuentra que ellas se ubican en un continuo, en el cual un extremo representa la educación como un bien público puro, mientras que el otro la representa como un bien por completo privado. En el primer caso, prevalecen los principios de equidad y capacidad de pago, si asumimos que, según Arrow, en la equidad vertical los pobres pagan menos que los ricos, es decir quienes tienen menor capacidad de pago pagan menos (Arrow 1974) y, en el segundo, el principio de beneficio. La consideración sobre el tipo de bien que es la educación superior plantea en principio la siguiente disyuntiva: si debe ser considerada como un bien público, esencial para el desarrollo económico y por lo tanto financiada por los presupuestos estatales, o, si es más un bien privado, lo cual permite beneficios y progreso de carácter personal, y en consecuencia debe ser financiada o pagada por el sujeto y su familia y en este sentido el acceso a la educación superior depende de la riqueza en vez del mérito. En particular, la relación entre el principio de capacidad de pago y el principio de beneficio con respecto a la educación superior, para mostrar la tensión entre bien público y bien privado, no ha sido objeto de investigación en Colombia, lo cual hace más relevante el aporte de esta propuesta, al tratar un asunto medular de la discusión.

### **Planteamiento del problema**

Dentro del marco descrito, la presente investigación busca identificar las condiciones que posibilitan la formulación de una propuesta de política pública

inscrita en la lógica de la integración de los principios de capacidad de pago y beneficio, con el fin de ampliar los recursos disponibles para el cumplimiento de las funciones sustantivas de la educación superior, en un país que ha optado por un modelo de financiación mixto del sector.

Este problema está asociado con las siguientes preguntas: ¿Qué comprensión existe, desde distintas corrientes teóricas, sobre el tipo de bien que es la educación superior, en relación con las categorías público y privado? ¿Qué referentes teóricos y empíricos sustentan los sistemas de financiación de la educación superior, considerando la tensión entre los principios de capacidad de pago, asociado a bien público, y de beneficio, asociado al bien privado? ¿Qué relaciones existen entre las políticas y mecanismos de financiación de la educación superior, en el mundo y en Colombia, y los principios de beneficio y capacidad de pago? ¿Qué alternativa complementaria de financiación de la educación superior puede proponerse para el caso colombiano, fundamentada en la integración de los principios de capacidad de pago y beneficio y cuáles serían las condiciones de posibilidad de tal alternativa?

Para la elaboración de políticas públicas adecuadas y pertinentes en el campo de la financiación, que tengan en cuenta los principios de equidad y solidaridad intergeneracional, es necesario responder asertivamente las preguntas enunciadas anteriormente. Así se pretende consolidar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, garantizando que las futuras generaciones gocen de oportunidades de formación universitaria y que la sociedad colombiana en su conjunto cuente con universidades capaces de cumplir con sus importantes misiones para el desarrollo del país, del conocimiento y de los sujetos.

En el contexto de esta propuesta de investigación los interrogantes planteados se responderán con la formulación de los siguientes objetivos:

## **Objetivos**

### **1.01 General**

Formular una propuesta de financiación para las universidades oficiales de Colombia, a partir del análisis de los fundamentos teóricos y empíricos que sustentan las políticas de financiación de la educación superior en el ámbito internacional y nacional y de los conocimientos de la autora.

### **1.02 Específicos**

- Analizar las relaciones entre educación, crecimiento, capital humano y desarrollo humano y sus implicaciones en la educación superior.
- Identificar los referentes teóricos y empíricos que sustentan la financiación de la educación superior, desde la perspectiva de los teóricos de la economía y teóricos contemporáneos de la educación superior del ámbito internacional, considerando las tensiones entre bien público y bien privado.
- Desde las tensiones entre bien público y bien privado, describir los mecanismos, nacionales e internacionales, de financiación de la educación superior.
- A partir de la construcción de una posición teórica y de referentes empíricos, formular una propuesta de financiación, nueva y complementaria, para las universidades oficiales en Colombia, teniendo en cuenta criterios de equidad.
- Construir un modelo financiero que permita visualizar la viabilidad económica de la propuesta

## **2. Educación superior: capital humano y desarrollo humano**

Para abordar el tema que nos proponemos analizar en este Capítulo, se estudiaron teorías que se pueden enmarcar en el espectro de la economía de mercado y sus concepciones de Estado, sociedad, desarrollo y educación, así como de sus interacciones. En consecuencia, se analizaron las relaciones entre la educación y, en particular de la educación superior y dos enfoques del desarrollo: el de crecimiento económico, en el cual se inscribe la teoría del capital humano, y el enfoque de desarrollo humano propuesto por Amartya Sen, que comprende, además, la teoría del capital humano.

### **Educación, capital humano y crecimiento**

Históricamente a la educación se le han atribuido principalmente propósitos culturales y, aun cuando Adam Smith haya advertido, ya en su tiempo, la contribución de la educación al desarrollo económico, es sólo a partir de los años sesenta de la centuria pasada que la relación entre educación, crecimiento y desarrollo es analizada de manera sistemática, cuando surge la teoría del capital humano. Desde ese momento, muchos teóricos de la economía y de las ciencias sociales han abordado este tema desde diversos puntos de vista, considerando a la educación y en particular a la superior, tanto un bien de inversión como de consumo.

La educación incide en el crecimiento económico incorporando mejoras en la productividad, tanto por la preparación misma de los trabajadores, como por los resultados positivos que una mayor acumulación de capital humano pueda tener sobre el proceso de producción, tales como el desarrollo de nuevos productos o de mejores prácticas de gestión. Estas relaciones explican las diferencias en las tasas de crecimiento de los diversos países, en su capacidad para competir en una economía global y en su papel en la división internacional del trabajo. La forma de medir la relación entre educación y desarrollo se ha centrado en la utilización de funciones de producción agregadas para estimar la contribución del capital humano y el cambio tecnológico residual. A pesar de

que, en general, los países que tienen altos niveles de ingreso también tienen altos niveles educativos, la pregunta acerca de qué proporción del crecimiento puede explicarse por inversiones en capital humano y qué porcentaje a otros factores, ha generado diferentes aproximaciones y conclusiones las cuales dependen, fundamentalmente, de los puntos de vista desde los cuales se aborde conceptualmente el capital humano y su correspondiente medición (Hicks 1995) .

La teoría del capital humano surge en la década de los sesenta en la Escuela de Chicago. Sus más destacados exponentes, (Schultz 1961), (Mincer 1962) y (Becker 1964) sostienen que los recursos dedicados a la educación, a la salud y, en general, a todos los gastos que mejoren las condiciones laborales de las personas son productivos por estar destinados a la formación de una especial clase de capital, *el capital humano*, de efectos similares a los del capital físico, el cual también incrementa la capacidad productiva y, en consecuencia, los beneficios derivados de dicho capital.

Estos teóricos de la economía de la educación plantean que la totalidad del crecimiento económico no obedece completamente al aumento en el trabajo, entendido como personas al frente de una máquina, ni al capital. Hay un margen apreciable de crecimiento “residual” o no explicado, que es asignado por Schultz (1961) a la inversión en *recursos humanos*:

Aunque es obvio que la gente adquiere habilidades útiles y conocimiento, no es obvio que estas habilidades y conocimiento sean una forma de capital, que este capital sea, en parte sustancial, un producto de la inversión deliberada, que ha crecido en las sociedades occidentales a una tasa mucho más rápida que el capital convencional (no humano), y que su crecimiento bien podría ser la característica más distintiva del sistema económico<sup>12</sup> (13).

---

<sup>12</sup> Traducción de la autora.

El autor señala que los recursos destinados a la educación no son básicamente de consumo, sino una inversión por cuanto aumenta la capacidad productiva de los sujetos. Por lo tanto, la educación es en gran medida "...capital humano, una inversión con rendimiento económico al aumentar el producto por trabajador, manteniéndose el capital físico constante" (Carnoy 1983, 19). Algunos estudios empíricos demostraron que en Estados Unidos el gasto en educación explicaba alrededor del 23% de los ingresos de las personas empleadas en el período 1909 -1929, y el 42% entre 1929 y 1957, en tanto que el incremento en capital por trabajador explicaba sólo el 29% de dichos ingresos en el primer período señalado, disminuyendo al 9% en el segundo (Denison 1962).

En esta misma dirección, estudios de Becker (1964) y autores posteriores evidenciaron, para diferentes países, que la tasa de rendimiento de la inversión en educación es más alta que la del capital físico. Así, la inversión en capital humano aumenta la productividad o el ingreso logrado por personas trabajadoras: "Lo que es más, muy pocos países, o quizá ninguno, ha logrado un período sostenido de crecimiento económico sin haber invertido sumas importantes en su fuerza de trabajo" (22). Continúa Becker en los siguientes términos: "Además, la desigualdad en la distribución de las retribuciones y de la renta está, en general, positivamente correlacionada con la desigualdad en la educación y en otras formas de aprendizaje" (22). En esta visión de Becker pueden ser identificadas dos ideas principales: una tiene que ver con la contribución de la educación al crecimiento económico, y la otra, con el aporte de la misma a la movilidad social y la equidad (1962). Este autor, encontró que las diferencias de ingresos están relacionadas no sólo con el nivel de educación, sino también con la experiencia, la cual presumiblemente aumenta con la edad. Indica el autor que las personas con mayor educación poseen, como parte del rendimiento de su inversión educativa, más oportunidades de capacitación en el trabajo. Esta perspectiva valora tanto la educación formal como la no formal. El enfoque de Mincer consiste en estimar a través de una

regresión por el método de mínimos cuadrados ordinarios la siguiente ecuación:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{educ}_i + \beta_2 \text{exp}_i + \beta_3 \text{exp}_i^2 + \mu_i$$

En donde  $\ln y_i$  es el logaritmo natural de los ingresos del individuo  $i$ ,  $\text{educ}_i$  es una variable que refleja el nivel educativo del individuo  $i$ ,  $\text{exp}_i$  es una variable que capta la experiencia del individuo  $i$ ,  $\text{exp}_i^2$  es el término cuadrático de la experiencia potencial;  $\beta_0$ ,  $\beta_1$ ,  $\beta_2$  y  $\beta_3$  son los valores que se estiman y  $\mu_i$  es el error.

La variable  $\text{educ}$  puede ser la cantidad de años de educación que posea el individuo o un conjunto de variables dummies que muestran el máximo nivel educativo que el individuo ha alcanzado. La variable  $\text{exp}$  puede ser la edad de la persona o una proxi de los años de permanencia en el mercado laboral y se puede expresar como:  $\text{edad} - \text{años de educación} - 6$ .

De otra parte la variable  $\text{educ}$  es una variable continua (por ejemplo tiempo de educación, medido en años) el coeficiente  $\beta_1$  se puede interpretar como la derivada parcial del  $\ln y_i$  con respecto a  $\text{educ}_i$ . Bajo ciertos supuestos, esta derivada parcial es el retorno a un año adicional de educación.

Desde la perspectiva de la educación como *inversión en capital humano*, cuando un individuo ha concluido eficientemente un nivel educativo, se transforma y perfecciona su capacidad de producción. Así, se establecen diferencias entre una persona y otras en virtud de los distintos niveles educativos alcanzados. En suma, a mayor nivel educativo, mayor es, supone esta teoría, la productividad individual. Las empresas, en consecuencia, buscan aumentar su productividad, y como el factor humano educado les promete generar mayores beneficios, compiten apoderándose de él con el aliciente de incrementarles los salarios. De este modo se genera una mayor demanda por esos tipos y niveles educativos, en razón directa a la rentabilidad esperada de la inversión. En este marco, las diferencias salariales se establecen basándose

en la cualificación jerárquica del trabajo, y el esfuerzo que entonces se hace por invertir en la formación del capital humano se compensa con creces cuando la persona capacitada rinde mayores beneficios.

No todas las teorías aceptan esta relación entre educación y productividad, formulada por la teoría del capital humano (entendiendo esta relación en términos de los efectos de los procesos educativos sobre las capacidades productivas de los sujetos y en consecuencia, sobre los ingresos), aún cuando admiten que el nivel de educación sí afecta el nivel de ingresos. Estos enfoques alternativos descentran la relación entre educación y productividad. Entre ellos tenemos la teoría del consumo, las teorías de la selección y las teorías enfocadas en los mercados de trabajo.

La primera (la del consumo) sostiene que la educación no es un *bien de inversión*, como propone la teoría del capital humano, sino de *consumo*, y que, por lo tanto, cuando las familias poseen altos niveles de ingresos, tienden a adquirir mayor educación para sus hijos, para que éstos mantengan el nivel de ingresos de sus predecesores. Desde esta perspectiva, mayores ingresos producen un mayor consumo educativo, pero la educación no se considera, en lo fundamental, como un factor que aumenta el crecimiento económico (Shapiro 1962).

Por su parte, las teorías de la selección ponen en entredicho la premisa primordial de la teoría del capital humano, según la cual las habilidades cognitivas adquiridas en la escuela aumentan la productividad económica de las personas (Carnoy 2006). Es decir, las teorías de la selección consideran que, desde la perspectiva del individuo, la educación es un bien de inversión ya que genera mayores ingresos individuales, pero el nivel educativo no produce una mayor productividad. La escuela es un filtro que identifica las habilidades preexistentes del individuo, pero ella no transforma estas habilidades. En una posición más radical (Bourdieu 2002) indica que la escuela reproduce la estructura de clases, y en este sentido los individuos que pasan por la escuela

accederán a mejores posiciones ocupacionales dependiendo su ubicación en esta estructura y no de sus habilidades.

Finalmente, las teorías enfocadas en los mercados de trabajo afirman que las características del capital humano de quienes ocupan los puestos de trabajo no determinan los salarios, sino que éstos se estructuran según la naturaleza de cada empleo y el tipo de capital relacionado con éste; vale decir, es el mercado de trabajo el factor más importante para explicar la estructura salarial.

Las teorías descritas difieren en el significado y finalidad que cada una le asigna al proceso educativo, en los motivos por los cuales las empresas se hallan en disposición de discriminar de acuerdo con los éxitos educativos, y en el juicio social que cada una emite sobre la proyección educativa en la sociedad.

La presente investigación toma como uno de sus referentes a la teoría del capital humano, específicamente la función minceriana, para calcular la tasa de retorno de la inversión educativa y para estimar los ingresos futuros de los egresados, sin desconocer la lógica y el valor subyacente de las teorías alternativas recién reseñadas. De esta forma, las estimaciones empíricas de la propuesta de financiación se realizaron teniendo como referente principal los supuestos de Mincer.

### **Desarrollo humano y educación superior**

Hasta este punto se han tratado las relaciones entre crecimiento económico y educación, y entre educación e ingresos. No obstante, es necesario ampliar estos puntos de vista para entender el desarrollo en una perspectiva más comprensiva, la cual va más allá de la consideración de la educación como bien de inversión o como factor del cual depende la distribución de ingresos.

Una perspectiva con esas características es ofrecida por Amartya Sen, quien señala la importancia de restablecer los vínculos perdidos entre la ética y

la economía. Así, Sen (1997) construye su propuesta de desarrollo humano desde el diálogo entre la teoría del equilibrio general, la teoría del bienestar y la filosofía moral. Aspecto fundamental de su propuesta es la crítica que hace al mal uso del supuesto del comportamiento egoísta (*homo economicus*), el cual ha afectado la calidad del análisis económico. Al respecto, plantea que el comportamiento real de los sujetos se ve permanentemente determinado por consideraciones éticas, y muestra cómo, en algunas economías de libre mercado, el comportamiento humano sistemáticamente se desvía de la tesis del comportamiento egoísta hacia el comportamiento regido por la norma, lo cual ha contribuido al logro de la eficiencia económica individual y grupal.

Sen (2000) formula un concepto bastante comprensivo de desarrollo humano: “El desarrollo puede concebirse [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos” (19). Es decir, la calidad de vida alcanzada por una persona depende de su capacidad de elegir para lograr los funcionamientos que ella considera valiosos. A su vez, la capacidad de elegir está en estrecha relación con las oportunidades que la persona tenga. Esta concepción es de carácter ético, centrada en la equidad y en la libertad.

En el marco de esta propuesta, Sen considera que la libertad implica tanto los procesos que hacen posible la libertad de acción y decisión, como las oportunidades reales con las cuales cuentan los individuos, en medio de las circunstancias personales y sociales que los rodean. Desde este punto de vista, la libertad es a la vez medio y fin del desarrollo: por una parte es instrumental<sup>13</sup>, y por la otra, es constitutiva<sup>14</sup> del mismo.

---

<sup>13</sup> Dentro de las libertades instrumentales están, según Sen, las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora.

<sup>14</sup> Entre estas libertades fundamentales o constitutivas se cuentan ciertas capacidades elementales como poder evitar privaciones tales como la desnutrición, la inanición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de

Estas libertades, al ser medio y fin del desarrollo, deberían conducir a la generación de bienestar, entendido por Sen de manera diferente a lo que se conoce en la actualidad como tener una “buena posición”. Ésta implica la posesión objetiva de bienes externos, conducentes aun a la opulencia: ¿Qué bienes externos la persona puede comprar, incluidos los primarios, y qué tipo de vida y de éxitos ella logra con los bienes que ha obtenido? En contraste, “estar bien” es algo interno del sujeto, a través de lo cual él puede obtener bienes externos; entonces, poseer bienestar no es algo externo sobre lo que se tiene capacidad de disposición, sino algo interno que se consigue: ¿Qué tipo de vida se lleva? ¿Qué éxitos se obtienen en términos de actuar y vivir? Tener una “buena posición” puede contribuir -si se dan otras cosas- a tener bienestar, pero este último posee una calidad distintivamente personal e íntima, la cual está ausente en la primera.

La del bienestar es sólo una faceta del desarrollo humano. La otra faceta se refiere a la persona como agente (Sen 1997) y se refiere a la capacidad que tienen los sujetos para establecer objetivos, compromisos y valores los cuales se dirigen a consideraciones no necesariamente conducentes al bienestar propio<sup>15</sup>, aun cuando estos factores (bienestar personal y social) estén interrelacionados. Este concepto de agencia incluye también la dimensión productiva del sujeto (capital humano), en tanto éste pone a disposición de la actividad productiva sus habilidades, conocimientos y esfuerzos profesionales.

Esta distinción establecida por Sen (1989) posee amplias implicaciones para el análisis de temas concernientes a la ética. El aspecto *de bienestar* es relevante a la hora de discutir los asuntos relativos a la justicia distributiva, al

---

leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión. Aquí, el desarrollo significa la expansión de éstas y otras libertades básicas.

<sup>15</sup> Cuando Sen afirma que la *agencia* implica acciones no necesariamente encaminadas al bienestar personal, no se está refiriendo simplemente a que estas acciones sólo estén dirigidas a favorecer a los demás; el actuar a favor de otros puede traducirse en una ganancia significativa en términos del bienestar propio.

evaluar la naturaleza de la situación en la cual se encuentra alguien en términos de su beneficio personal. El *aspecto de agencia*, por su parte, provee una visión más amplia del sujeto, la cual incluye la valoración de las diversas cosas que querría que ocurrieran, y la capacidad para concebir y alcanzar tales metas. Siguiendo este orden de ideas, la libertad de la persona para comprometerse con su profesión, la sociedad, su familia y su partido, entre otras acciones, la pone en situación de *agente*, es decir, de sujeto capaz de actuar a favor de otros. Pero Sen no se limita a señalar esta diferencia entre *bienestar* y *agencia*, sino que combina el análisis de estas nociones con el de las de *libertad* y *logro* para obtener una visión que comprende cuatro aspectos del desarrollo, todos igualmente importantes: la *libertad de bienestar*, el *logro de bienestar*, la *libertad de agencia* y el *logro de agencia*.

Cuando Sen (1987) se expresa en términos de “ser capaz”, ya sea en el plano de la agencia o del bienestar, se está refiriendo a conceptos clave en su propuesta de desarrollo: el de *capacidad* y el de *funcionamiento*. Para él, “Un funcionamiento es un logro, mientras que las capacidades son las habilidades para lograr [algo]” (36). Sen denomina a estos funcionamientos, *logros*, definidos como la combinación de funciones o funcionamientos reales de una persona. Las capacidades representan la libertad para alcanzar estos logros, es decir, las distintas combinaciones de funciones entre las cuales se puede elegir (Sen 1987) (2000).

El vocablo *capacidad* ha sido fuertemente criticado por el matiz tecnocrático que comúnmente se le atribuye. Pero Sen le otorga otro sentido, consistente, como ya se afirmó en el párrafo anterior, en las habilidades que posee una persona para lograr funcionamientos o logros valiosos en la vida. Según Sen este enfoque de la capacidad dista del *utilitarismo* que se concentra en los placeres, la felicidad o el deseo de realización; del de la *opulencia absoluta o relativa*, que se ocupa de los paquetes de bienes; del de la *riqueza o el ingreso real*; del de la *evaluación de las libertades negativas*, que se enfoca en el aseguramiento de los derechos de libertad y las reglas de no interferencia; del

de *las comparaciones de los medios de libertad* (Rawls)<sup>16</sup>, y del de *la comparación de la tenencia de recursos como base de igualdad justa* (como en el criterio de igualdad de recursos de Dworkin)<sup>17</sup> (Sen 1996).

Desde este enfoque de las capacidades, la calidad de vida ha de evaluarse según la habilidad para lograr funcionamientos valiosos, lo cual varía considerablemente de unas personas a otras. Es decir, no existen, desde esta perspectiva, funcionamientos o logros generales considerados como universalmente deseables. Esta idea es importante porque implica la valoración de la diversidad, tanto en lo referente a las personas y a los grupos humanos, como en cuanto a contextos y sistemas axiológicos.

Esta diversidad se manifiesta en la identificación de los objetos-valor, considerando el espacio valorativo en términos de funcionamientos y capacidades para funcionar. Pero identificar los objetos no responde automáticamente a la pregunta sobre sus valores relativos (lo cual implica una jerarquía entre ellos), como en el enfoque utilitarista y del bienestar. Responder a esta pregunta supone un ejercicio evaluativo adicional, diferente a la evaluación utilitarista, porque valora una variedad de actos y estados humanos como importantes en sí mismos, no sólo porque puedan producir o rendir utilidad. También deja espacio para evaluar varias libertades, en forma de capacidades<sup>18</sup>. Además, no asigna importancia directa a los medios de vida o medios de libertad (v. g. ingreso real, riqueza, opulencia, bienes primarios o

---

<sup>16</sup> (Rawls, *Liberalismo Político* 1995), (Rawls, *Teoría de la Justicia* 1979)

<sup>17</sup> Para Dworkin la igualdad de recursos implica que estos deben ser distribuidos sin tener en cuenta las diferencias originadas por distintas condiciones de origen socioeconómico, sexo y raza o por sus concepciones políticas. La dotación genética de inteligencia, indica el autor, o de habilidad es moralmente arbitraria, y no debe dar origen a diferencias sociales. En consecuencia, cualquier principio igualitario debe respetar la libertad de elección de los individuos para seguir su proyecto de vida (Dworkin 2000).

<sup>18</sup> Desde la visión de desarrollo humano de Sen, las libertades y las capacidades podrían ser consideradas como dos caras de la misma moneda; sólo que el proceso de evaluación del desarrollo se hace acudiendo a las capacidades como criterio evaluativo.

recursos), como lo hacen otros enfoques, lo cual no significa que excluya a estas variables del proceso evaluativo.

En el conjunto de capacidades de la persona se refleja la libertad que ésta posee para elegir entre diferentes tipos de vida. Estas capacidades dependen, a su vez, de varios factores, los cuales van desde las características personales, hasta los arreglos sociales.

El concepto de libertad, complejo y con muy diversas interpretaciones, dificulta la comprensión de la otra cara de la moneda, el concepto de capacidad. Así, la evaluación de los elementos pertenecientes a un rango de posibilidades está en directa relación con la evaluación de la libertad misma de elegir entre esos elementos. Por ejemplo, si una persona tiene la posibilidad de vivir de cierta manera, pero no se atreve a asumir esa decisión, no podría decirse que esa persona realmente tiene la libertad de vivir en esa forma que tanto anhela. En consecuencia, las ambigüedades propias del concepto de libertad se reflejan en el de capacidad (Sen 1996).

Además, la evaluación de las distintas posibilidades entre las cuales puede elegir una persona varía en propósitos, y de acuerdo con ello variará también la evaluación misma de la libertad que posee esa persona. Estos propósitos pueden ser: evaluar el bienestar; juzgar el logro en términos de las metas generales de una persona, lo cual conduce a una dirección diferente, ya que una persona puede tener objetivos distintos al logro de su propio bienestar; y evaluar la libertad a lograr: una persona puede gozar de más libertad y aun así lograr menos.

Más allá de estas relaciones entre libertad y capacidad, lo importante aquí es indicar que cuando Sen señala las conexiones entre el concepto de *funcionamientos* y el de *capacidades*, está apuntando hacia la inclusión más amplia de la noción de *libertad* como parte fundamental de su propuesta. No se está refiriendo sólo a la posibilidad de elegir entre muchas o pocas opciones,

sino también al hecho mismo de elegir como parte sustancial del ejercicio de la libertad, y a la naturaleza de las opciones posibles, en términos de su deseabilidad para el sujeto. A este punto se refiere el autor cuando emplea el ejemplo metafórico de la evaluación, en términos comparativos, de dos personas, cada una de las cuales puede elegir entre tres opciones; sólo que las opciones de la primera de ellas podrían valorarse como *mala, horrorosa y espantosa* y las de la segunda, como *buena, excelente y soberbia*. Evidentemente no se podría decir, atendiendo a un criterio numérico absoluto, que ambas personas cuentan con igual grado de libertad.

El enfoque de capacidad presenta, de acuerdo con Sen, ventajas frente al enfoque utilitarista, provenientes de dos tipos de consideraciones: a) ofrece información no sólo sobre la obtención de bienestar, sino también sobre la libertad para el bienestar, es decir, en la libertad de disfrutar de los varios bienestares posibles, asociados a diferentes funcionamientos que están en el conjunto de capacidades; y b) la libertad vinculada a las capacidades posee una importancia intrínseca para el bienestar que pueda alcanzar una persona, ya que el actuar libremente y ser capaz de elegir, puede conducir directamente al bienestar, no sólo porque una mayor libertad haga disponible un mayor número de opciones, como ya se tuvo oportunidad de analizar.

Volviendo al papel constitutivo y al papel instrumental de la libertad, Sen (2000) (1998b), el primero se refiere a las libertades como fin y está relacionado con la importancia intrínseca de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana y, el segundo alude a las libertades como medio y se refiere a la manera en que las libertades instrumentales (oportunidades y derechos) aportan, directa o indirectamente a la expansión de la libertad del hombre y, en consecuencia a fomentar el desarrollo. En este sentido, concibe a la educación en general, y por supuesto, a la educación superior, como libertad fundamental y como libertad instrumental. En tanto libertad fundamental, la educación amplía las capacidades humanas y en tanto libertad instrumental, provee los medios para acceder a mayores niveles de

libertad. En los dos sentidos, la educación le permite al ser humano, a partir del desarrollo de sus capacidades: aumentar su libertad para elegir el tipo de vida que desea llevar, en términos de lo que hace y es, es decir, para construir su bienestar; e incrementar su capacidad de agencia, que no está sólo orientada hacia el desarrollo de habilidades laborales, en las cuales se centra el enfoque del capital humano, sino también hacia otros tipos de logros agenciales, centrados en intereses sociales, políticos y culturales.

El enfoque de Sen, sin desconocer los aspectos en los cuales se centran las teorías presentadas anteriormente, los reúne y los trasciende bajo la denominación de capacidades, referidas a las habilidades de la persona "...para llevar el tipo de vida que considera valiosa, e incrementar sus reales posibilidades de elección" (Sen 1998a, 69).

De esta forma, el concepto de capital humano supone las consecuencias indirectas de las habilidades humanas, y el de capacidad humana incluye, tanto las consecuencias indirectas, como las directas de las habilidades de la persona. Las consecuencias directas se dirigen al logro de los funcionamientos que él considera valiosos en términos de lo que quiera ser y hacer en la vida, mientras que las indirectas tienen que ver con la capacidad de agencia del sujeto, la cual se centra en las habilidades, conocimientos y empeños que éste pone al servicio de la producción y del desarrollo. Por ello, los beneficios de la educación superan el importante pero limitado concepto de capital humano, pues la verdadera educación busca el desarrollo de la capacidad total de la persona (Sen 1998b).

Desde la perspectiva de la capacidad humana, la educación es un instrumento para el desarrollo de las capacidades de todas las personas, por lo cual no podría concebirse, desde el mismo, una educación inequitativa. El principio de equidad, consustancial a una educación desde el enfoque de las capacidades, está relacionado con la oferta de oportunidades, para todos, especialmente para los más desfavorecidos. En este marco, una persona que

quiera acceder al sistema educativo pero no pueda, no está en igual situación que otra que, por el contrario, pueda, pero no quiera. Desde la “evaluación elemental”, propia del enfoque tradicional del bienestar, ambas personas estarían en condiciones similares, puesto que, en la práctica, ninguna de las dos estudia. Pero, desde una evaluación basada en las capacidades, las dos personas poseen capacidades diferentes en virtud de las oportunidades de elección que cada una tiene. En el primer caso, no hay capacidad de elección. En el segundo, la libertad es amplia, dado que el sujeto ha podido elegir entre varias opciones. Esto indica que el tema de las capacidades y las oportunidades, asunto central de la teoría de Sen, sí es importante en el análisis social y político del desarrollo humano.

Tal ideal de una educación equitativa se plantea en el contexto más general del reconocimiento de la educación como fin y no solamente como medio para los propósitos del crecimiento económico. Esta distinción entre medios y fines está en la base de la relación misma entre educación, crecimiento y desarrollo:

Hay una gran diferencia entre medios y fines. El reconocimiento del papel de las cualidades humanas como motor del crecimiento económico no aclara cuál es la meta del crecimiento. Si, en último término, el objetivo fuera propagar la libertad para tener una vida digna, el papel del crecimiento económico consistiría en proporcionar mayores oportunidades para ello y debería integrarse en una comprensión más profunda del proceso de desarrollo (Sen 1998b, 89).

Por lo tanto, la inversión en educación no es inversión únicamente por sus consecuencias en la producción y el crecimiento, sino también por ser factor decisivo del desarrollo humano y social. En este sentido, la inversión en educación es la mejor y más importante inversión que pueda hacer una sociedad, por cuanto permite desplegar la capacidad humana, objetivo último del desarrollo individual y social.

Una posición, que al parecer se apoya en Sen, es la planteada por el Banco Mundial (2000), la cual señala que la tasa de retorno de la educación, uno de los indicadores básicos de la teoría del capital humano, sólo comprende los beneficios individuales de la educación superior, desconociendo sus externalidades o beneficios sociales<sup>19</sup>:

Los estudios de tasa de retorno tratan a las personas con educación superior como valiosas sólo a través de sus salarios más altos y de los impuestos más altos que aportan a la sociedad. Pero las personas educadas tienen otros efectos en la sociedad: las personas educadas están bien posicionadas para ser empresarios económicos y sociales, teniendo un impacto de más largo alcance en el bienestar social y económico de sus comunidades. También son vitales para crear un entorno en el cual sea posible el desarrollo económico. La buena gobernabilidad, las instituciones fuertes y una infraestructura desarrollada, son factores necesarios si se quiere que prospere la economía y ninguno de éstos es posible sin personas altamente educadas. (46).

Estas consideraciones podrían ser llevadas a la discusión sobre la aplicación de los conceptos del desarrollo humano al terreno de la educación. En primer lugar, la educación juega un papel fundamental en la formación del individuo, en cuanto al desarrollo de sus capacidades y libertades, para que él pueda ser y hacer lo que quiere en su vida (efectos directos de las capacidades humanas). Segundo, la educación también tiene que ver con la formación para desplegar la capacidad de agencia de los individuos, tanto en el campo de la

---

<sup>19</sup> Según McMahon (2004), son beneficios sociales de la educación: reducción de la mortalidad infantil, incremento de la esperanza de vida, mejoramiento de la salud pública, disminución en las tasas de fertilidad femenina, mejoramiento de las instituciones cívicas, estabilidad política, reducción de las tasas de criminalidad, reducción de la pobreza y de la inequidad por la vía de una ampliación de la cobertura en la educación, influencias en el medio ambiente, contribución a la investigación y al desarrollo y a la difusión de nuevas tecnologías.

producción, como en el político, social y cultural (efectos indirectos de las capacidades humanas). Tercero, unas políticas públicas educativas, en la perspectiva del desarrollo humano girarían en torno a la equidad, entendida como oportunidad de acceso, permanencia y calidad en el sistema educativo, particularmente de los más desfavorecidos, en el entendido de que quienes tiene menos paguen menos y de que quienes tienen más paguen más por la educación superior. Por tanto, la evaluación de los resultados educativos debería formularse en términos de ampliación de capacidades.

En un contexto como el de Colombia, considerado un país en vías de desarrollo, es necesario reflexionar sobre la relación entre las instituciones de educación superior y el proceso de desarrollo, entendido este último no sólo como crecimiento económico, sino también como desarrollo humano. En este sentido, es tanto o más importante la expansión de las capacidades que el aumento de los ingresos, e igualmente es tan o más importante el propósito de mejorar la calidad de vida a través de oportunidades de nutrición, salud, vivienda y educación, que el de incrementar el producto por habitante.

### **3. La educación superior entre el bien público y el bien privado: interpretación de la mirada de algunos teóricos de la economía**

#### **Bien público y bien privado: de la capacidad de pago al beneficio**

Para establecer las relaciones entre educación y desarrollo, primero fue necesario señalar los vínculos entre educación y crecimiento, desde la perspectiva del capital humano. Se pretendió, posteriormente, asumir una perspectiva más comprensiva del desarrollo, la cual indudablemente le asigna un papel fundamental a la educación: la del desarrollo humano de Amartya Sen. Ahora es pertinente plantear otra discusión estrechamente relacionada con la anterior. Esta discusión posee amplias implicaciones en la construcción de políticas públicas educativas, y se centra en el discernimiento sobre el tipo de bien que es la educación superior y, por consiguiente, sobre la asignación de responsabilidades en cuanto a su provisión. Como requisito de esta discusión es necesario, primero, aclarar los conceptos de bien público, bien privado y bien mixto, desde algunos teóricos de la economía.

#### **Tipos de bienes**

La construcción de los conceptos de bien público, bien privado y bien mixto se llevará a cabo desde tres fuentes teóricas principales: Samuelson, Musgrave y Musgrave, y Stiglitz.

Para estos autores, un bien público se caracteriza por la ausencia de rivalidad y exclusión. Samuelson (1954) fue el primero en señalar estas características. Los bienes presentan la condición de rivalidad cuando si el bien es utilizado por una persona, no puede ser utilizado por otra. La no rivalidad significa que el hecho de que una persona disfrute del servicio, no suprime el consumo de las demás. La no exclusión se refiere a que excluir del consumo del bien a una persona implicaría incurrir en costos muy altos. Samuelson

precisa esta característica de los bienes públicos indicando que se trata de:

Los bienes de consumo colectivo que todos disfrutan en común en el sentido de que el consumo de este bien por parte de cada individuo no conlleva la substracción del consumo de este bien por parte de ningún otro individuo (387).

En este sentido, la no exclusión significa que todos pueden acceder al bien (Stiglitz 2002).

Cuando el bien conserva por completo las dos características señaladas (no rivalidad y no exclusión), Samuelson lo denomina bien público puro. Un socorrido ejemplo de este tipo de bien es el del faro, donde los costos del paso de una embarcación más, no varían, es decir, son iguales a cero (Samuelson 1984, 170). Cuando estas características no se presentan de manera cabal, nos encontramos ante bienes públicos impuros. Cuando los beneficios de estos bienes son tan generales no es eficiente aplicar la exclusión, porque el hecho de que una persona más disfrute del bien, no perjudica a otra.

Por otra parte, muchos bienes pueden provocar *externalidades* (Marshall 1925), es decir, efectos sociales. Por ejemplo, la educación no sólo beneficia a quien se educa, sino que también se producen efectos sociales a través de quien se educa. Entre más externalidades genere un bien, más condición de bien público posee. Los bienes públicos llevan al extremo las externalidades. Stiglitz (2002) plantea este punto de la siguiente manera:

Los bienes cuyo consumo genera externalidades tienen la propiedad de que afectan a otros, pero no necesariamente en la misma cuantía. Por lo tanto, las externalidades pueden concebirse como una especie de bienes públicos impuros o mejor dicho quizá, los bienes públicos pueden concebirse como un caso extremo de externalidad (158).

Debido a la no rivalidad en el consumo y a la imposibilidad de exclusión, es

difícil calcular -o medir- las preferencias del consumidor en cuanto a los bienes públicos; por ende, es complejo estimar lo que éstos estarían dispuestos a pagar por tales beneficios, por lo cual en muchos casos los sujetos considerarán provechoso no pagar; cuando esto se da, estamos frente al tema del polizón o usuario gratuito. En otras palabras, aunque los individuos tengan la posibilidad de pagar por el bien, no lo harán, si pueden beneficiarse sin necesidad de tal pago (2002). Por consiguiente, para una provisión eficiente de bienes públicos o sociales, como los denominan Musgrave y Musgrave (1999), es pertinente la utilización de mecanismos políticos, ya que aquí el mecanismo de mercado no funciona. Los mecanismos políticos permiten identificar los bienes sociales que el gobierno debe suministrar, y proporcionar los recursos fiscales para pagarlos. La manera de lograrlo es mediante votación sobre las decisiones concernientes a impuestos y gastos. Por este mecanismo se insta a las personas a votar por las soluciones que puedan satisfacer sus propios deseos, sabiendo que la decisión será tomada sobre la base de la mayoría, lo cual permitirá revelar sus preferencias. “Es esta naturaleza obligatoria de la decisión presupuestaria la que induce a la revelación de preferencias y permite la determinación de la provisión del bien social” (59). De la misma forma, argumenta Samuelson, a causa de los beneficios que produce un bien social a terceras personas, beneficios difíciles de medir, éstos no se comportan de la misma manera dentro del mercado.

Eventualmente, los bienes públicos pueden ser suministrados por el sector privado, cuando no es posible la exclusión de nadie de los beneficios. En este sentido, el ejemplo expuesto por Stiglitz es ilustrativo: si una gran naviera instala una cantidad determinada de faros y boyas para su beneficio, es probable que de esta misma instalación se beneficien otras embarcaciones que utilicen el mismo espacio. Ahora bien, continúa Stiglitz, es muy factible que la empresa privada, al ubicar los faros, sólo piense en su interés particular; así, aunque se trate de un bien público, éste está condicionado por necesidades particulares. En todo caso, si para la empresa no se justifican costes

adicionales, no ubicará boyas adicionales y, por lo tanto, siempre será insuficiente la cantidad de bienes públicos que suministre el sector privado (Stiglitz 2002). De esta forma, puesto que la naturaleza samulsoniana del bien público no depende de la naturaleza jurídica del oferente, éstos pueden ser ofrecidos por agentes privados.

Por su parte, para las fuentes teóricas indicadas como principales (Samuelson, Stiglitz, Musgrave y Musgrave), un bien privado se caracteriza, en contraste con un bien público, porque su consumo es rival y existe la posibilidad de exclusión; por lo tanto, el mercado y los precios regulan la distribución de estos bienes, de tal manera que los consumidores que pueden y quieren pagar el precio exigido obtienen el bien. En este orden de ideas, Samuelson (1954) diferencia el precio del cuasi precio: a medida que el bien tiene características más cercanas a un bien público (no exclusión y no rivalidad), el distanciamiento de los precios es mayor y se presenta el cuasi precio y si el bien es público puro, el precio desaparece (González, y otros 2006). En este marco, la exclusión garantiza que el bien pueda entrar en la dinámica del mercado, pues es el precio el que regulará el suministro del mismo (Musgrave y Musgrave 1999). En este mismo sentido, Samuelson (1984) considera que los bienes privados son comprados voluntariamente por las familias con sus rentas una vez deducidos los impuestos a los precios establecidos por los mercados. En este sentido la aproximación óptima a la eficiencia estaría dada por la identidad entre el precio y el costo marginal. En la educación nunca se podrá llegar a la determinación de un precio, como en el caso de otros bienes. Por esta razón la matrícula no es idéntica al precio. La matrícula es una aproximación subóptima a la eficiencia. De esta forma, la matrícula fundada en el principio de beneficio es un cuasi-precio (González, y otros 2006).

El concepto de bien mixto puede extraerse de aquellos casos donde la exclusión y la rivalidad no se dan de manera completa (Musgrave y Musgrave 1999) llaman la atención sobre este tipo de bienes señalando que esa diferenciación tajante entre bienes privados puros y bienes públicos puros no es

realista, y que lo que verdaderamente existe es una amplia gama de situaciones mixtas. Así, un bien rival cuya exclusión es posible es un bien privado puro, mientras que en el extremo opuesto, un bien no rival cuya exclusión es imposible es un bien público puro. Pero en el medio de tal continuum se hayan dos situaciones hipotéticas de bienes mixtos: aquel bien rival cuya exclusión es imposible y aquel bien no rival cuya exclusión es posible. En estos dos últimos casos se presentan fallas del mercado<sup>20</sup>.

### **Tensión entre bien público y bien privado en el contexto de la educación superior**

Conviene indicar que la financiación de la educación superior tiene que ver con la importancia asignada a este bien, en tanto se le considere como bien público o bien privado, o se le ubique en algún punto del continuum que se genera entre estos dos polos, así como de las tensiones resultantes entre ellos. Si se considera como bien público puro, se tienen en cuenta sus beneficios sociales, en cuyo caso la financiación de este nivel educativo debería ser responsabilidad del Estado; si, por el contrario, se considera como bien privado puro, la atención se centra en sus beneficios individuales, en cuyo caso la financiación de la educación debería correr por cuenta de los Individuos y sus familias; y, si se considera como un bien mixto, la responsabilidad por su financiación recae tanto en las familias e individuos como en la sociedad y el Estado, y sus beneficios son tanto sociales como individuales.

En el marco de este continuum *bien público- bien privado* los principios de capacidad de pago y beneficio, como lo plantea Vickrey (1963) (1955a) juegan un papel fundamental. El primero de estos principios suele vincularse con la

---

<sup>20</sup> Según Stiglitz los fallos del mercado son las condiciones en las cuales los mercados no son eficientes en el sentido de Pareto. Cuando estas fallas se presentan, el estado debe intervenir para corregirlas. Estas condiciones están relacionadas con la competencia, con los bienes públicos, con las externalidades, con los mercados incompletos, con los mercados complementarios, con las fallas de información, con el desempleo, la inflación y el desequilibrio (Stiglitz 2002).

equidad en términos tributarios, lo cual significa que los bienes públicos son financiados con recursos provenientes de los impuestos; mientras, el segundo se relaciona con la eficiencia económica, en cuanto a que el precio de los bienes privados que los consumidores están dispuestos a pagar, está relacionado directamente con los beneficios que éstos obtienen.

El principio de capacidad de pago (CP) tiene su origen en los autores clásicos de la economía, quienes consideraban que la educación no podía valorarse en términos de precio, puesto que si bien el mercado es bueno para determinar el equilibrio entre la oferta y la demanda de pan, alfileres, zapatos, etc., es pésimo para asignar recursos en campos como la defensa, la justicia, la educación o la salud (Smith 1776). Dado que la financiación de los bienes públicos, de acuerdo con el criterio de CP, se realiza a través de impuestos, y no de precios, siempre y cuando los impuestos sean progresivos, dicho principio tiene implicaciones redistributivas (Musgrave y Musgrave 1999). En este sentido, la diferencia entre financiación por impuestos y financiación por precios reside en dos razones fundamentales. La primera es la personalización del impuesto frente a la impersonalidad de los precios, y la segunda es la imposibilidad de determinar las interacciones constitutivas del principio de beneficio. El precio cumple el principio de beneficio (B) de manera completa. Ello significa que la persona paga un valor (el precio) en función del beneficio que espera recibir por el disfrute del bien. A diferencia de los precios, los impuestos se guían por el principio de capacidad de pago de manera completa.

Dependiendo de la posición teórica que se asuma en relación con la participación de estos principios en la financiación de la educación en general y de la superior en particular, se asumirá así mismo determinada orientación en las políticas para dicha financiación. En el desarrollo de esta investigación, se ubicarán los planteamientos teóricos de diferentes tendencias en torno a la tensión establecida entre las diversas posiciones en el continuum.

Cabe aclarar que los autores que a continuación se revisarán son los

seleccionados para propósitos de este trabajo, pero, por supuesto, con ellos no se agota el espectro de teóricos que, tanto desde la economía como desde otras disciplinas, han reflexionado en torno al tema y cuyas contribuciones podrían ser igualmente útiles para este análisis. Los autores seleccionados para fines de esta investigación son Adam Smith, John Stuart Mill, Paul Samuelson, Amartya Sen, Joseph Stiglitz y Milton Friedman. A propósito de la solidaridad intergeneracional se toma en cuenta, además, el pensamiento de Martha Nussbaum. Es de aclarar que aunque Smith y Mill no se refieren a los niveles educativos tal como los conocemos actualmente (Borrero 2008b)<sup>21</sup>, sus planteamientos fundamentan conceptualmente gran parte de las teorías y políticas de financiación de educación superior, y en particular universitarias, que hoy circulan. Además, muchos de los teóricos y formuladores de estas teorías y políticas recurren a los argumentos de estos predecesores.

El carácter público de las instituciones educativas, incluyendo las universidades, es planteado por Smith (1776) al incluirlas entre las obligaciones del soberano y reconocer los beneficios sociales de las mismas, así manifiesta que es obligación del soberano y del Estado:

Establecer y sostener aquellas instituciones y obras públicas que, aun siendo ventajosas en sumo grado para toda la sociedad, son, no obstante, de tal naturaleza que la utilidad nunca podría compensar su costo a un individuo o a un corto número de ellos, y, por lo mismo, no debe esperarse que éstos se aventuren a fundarlas ni a mantenerlas. El desempeño de esta obligación requiere también distintos grados de gastos en los diferentes períodos de la sociedad (639).

---

<sup>21</sup> Los sistemas educativos como los conocemos hoy, como es sabido, tienen origen en la organización educativa napoleónica (comienzos del siglo XIX), basada en niveles educativos: primario, secundario y universitario. Antes de esta concepción, la universidad era una de las instituciones encargadas de la formación básica y profesional de los sujetos.

A continuación precisa que:

Después de las instituciones y obras públicas que se requieren para la defensa de la sociedad y de la administración de justicia, que acabamos de mencionar, las principales son aquellas que sirven para facilitar el comercio de la nación y facilitar la instrucción del pueblo. Las instituciones educativas son de dos clases: las destinadas a la educación de la juventud [en clara alusión a las universidades] y las que se establecen para instruir a las personas de todas las edades (639).

Al referirse a la responsabilidad del Estado en la educación, Smith se pregunta si éste no debe atender la educación del pueblo, cuáles deben ser las partes de esa educación teniendo en cuenta las distintas clases sociales y, cuál debe ser la manera de atenderla. Y su respuesta es clara: el Estado debe atender la educación de las “clases bajas”, mientras que la educación de los hijos de personas con fortuna deben ser atendidas por sus padres.

Las personas de “clases bajas”, dadas sus precarias condiciones, tienen que entregarse desde muy temprana edad a oficios sencillos, monótonos y absorbentes que aseguran su subsistencia, lo cual limita enormemente sus posibilidades de ejercitar el entendimiento y de dedicarse a perfeccionar sus talentos. Ello es aún más grave si se tiene en cuenta que las personas que cuentan con “mejor suerte” son minoría. Solventar en algo esa situación asimétrica corresponde al Estado, el cual, si bien no puede asegurar la educación homogénea de todas las clases sociales, al menos sí puede, y debe (según Smith, con muy pequeños gastos) fomentar e incluso imponer las más elementales enseñanzas de la educación (leer, escribir y contar) entre las clases menos favorecidas desde muy temprana edad.

Incluso, el Estado, dice Smith, podría imponer “a la mayor parte de las personas de las clases populares” educación fundamental estableciendo

exámenes o pruebas para agremiarse o dedicarse al comercio con estatuto gremial. Pero resalta, por otra parte, remitiéndose de nuevo al ámbito de la instrucción clásica (griega y romana), que tal educación no debe ser remunerada (al menos idealmente) más que con los incentivos de los alumnos y el prestigio obtenido por el maestro, y que en el contexto de la misma, las diferencias relativas a la naturaleza de la instrucción recibida (privada o pública) no deberían influir en la valoración del grado de las competencias del sujeto. No obstante, para Smith es necesario "...observar que es precisamente en aquellos ramos de la educación donde no existen instituciones públicas, donde mejor se enseña" (675).

Smith otorga especial importancia a la existencia de las universidades, en tanto prestan beneficios a los individuos y a la sociedad por medio de las enseñanzas que imparten. En este sentido, aún cuando el autor es crítico con respecto a la calidad de la enseñanza otorgada por estas instituciones, no vacila en señalar que:

Los ramos de la educación que generalmente se enseñan en las Universidades quizá no se enseñen muy bien, pero es indudable que si no fuera por esas instituciones no se enseñarían de manera alguna, y tanto el público como los particulares experimentarían el daño que supone la carencia de tan importantes enseñanzas (676).

En consecuencia al reconocer los beneficios privados y públicos de la educación superior, Smith, implícitamente, admite su carácter de bien mixto. De esta forma, el autor aborda el tema de la responsabilidad en la atención y financiación de la educación de los jóvenes ubicándola en la confluencia del Estado, por una parte, y la sociedad, representada por la familia y los individuos, por la otra.

Los efectos perniciosos, según el autor, de la financiación completamente pública de la educación, se encuentran en los sueldos de origen estatal de los

maestros y en otras medidas que descuidan los intereses y necesidades particulares de los educandos, buscando prioritariamente la comodidad y el robustecimiento de la autoridad de los educadores. De hecho, Smith confía en la capacidad autorreguladora de los jóvenes universitarios, quienes desde cierta edad ven si sus educadores han sido diestros. Desde este punto de vista, la educación en las universidades es susceptible de incluirse en la lógica del mercado como un bien de consumo y, en tanto tal, es posible asignarle un precio.

Pero el argumento central que fundamenta la apreciación de Smith acerca de la educación, en particular la universitaria, en su faceta de bien privado (aunque el autor no emplee este término), es su reconocimiento del carácter de la educación como inversión, como un tipo de capital de efectos similares al capital físico, por cuanto la educación hace del individuo una persona más productiva, y esta productividad se traduce en beneficios privados vía mayores ingresos:

Un hombre educado a costa de mucho trabajo y mucho tiempo, en uno de aquellos oficios que requieren una pericia y destreza extraordinarias, se puede comparar con una máquina costosa: la tarea que él aprende a ejecutar hay que esperar le devuelva, por encima de los salarios usuales del trabajo ordinario, los gastos completos de su educación y, por lo menos, los beneficios corrientes correspondientes a un capital de esa cuantía. Es necesario, además, que todo ello acaezca en un período de tiempo razonable, habida cuenta de lo muy incierta que es la duración de la vida humana, y a semejanza de lo que hace con la máquina, cuya duración es más cierta (99).

Como ya se mencionó antes, esta reflexión de Smith es el cimiento de los desarrollos posteriores (en la segunda mitad del siglo XX) de la teoría del capital humano. En esta misma dirección pone en evidencia, más adelante, las diferencias en la relación costo-beneficio entre las profesiones y, por ende, en

las tasas de retorno de las mismas al declarar:

La educación es más larga y costosa en las profesiones liberales y en las artes que exigen una gran habilidad. Por lo tanto la retribución pecuniaria de los pintores, escultores, abogados y médicos debe ser mucho más liberal, y así lo es en efecto (100).

Por su parte, para Mill (1848) la educación es un bien preferente<sup>22</sup> en tanto cultiva las capacidades humanas; así, aunque genera inmensos beneficios privados, también contribuye a la construcción de una mejor sociedad: “Hay determinados elementos primarios y medios de conocimiento que es sumamente deseable que adquieran durante su niñez todos los seres humanos nacidos en la comunidad” (815-816). Esta visión de la educación es muy cercana a la sostenida por Smith, quien considera que el Estado debe garantizar, e incluso imponer, educación a las “clases bajas” en cuanto a lo básico, al menos.

Desde su concepción utilitarista, para Mill los bienes se clasifican según un criterio cualitativo y su preferencia se realiza teniendo en cuenta la referencia a la felicidad individual y al bien común. La educación es un bien especial porque, dentro de una escala cualitativa, pertenece al nivel de los bienes más cercanos a la perfección de la naturaleza humana. Aún más, es un bien en tanto ayuda a lograr la felicidad y, por consiguiente, es un medio; pero, a su vez se configura como un fin en sí mismo, que genera placer. Mill, como hijo de la filosofía educativa británica del Cardenal Newman (Borrero 2008b), al referirse específicamente a las funciones de la universidad, indicaba que a éstas no les competía tanto la formación para la vida profesional y laboral sino la formación general de los jóvenes y formar a la dirigencia del país. La producción de conocimiento de utilidad práctica debía dejarse a otras instancias sociales, pero a la universidad le cabe infundir en los jóvenes espíritu investigativo.

---

<sup>22</sup> “Los bienes que el Estado obliga a consumir, como los cinturones de seguridad y la educación elemental, se denominan bienes preferentes” (Stiglitz 2002, 103-104).

Así, para Mill (1848) es fundamental que la educación no se subsuma dentro de la dinámica propia del mercado. Desde su punto de vista, hay cosas que poseen un valor no determinado por la lógica de la demanda del mercado, cuya utilidad no radica en satisfacer ciertos gustos o funcionar para los usos diarios de la vida y “cuya falta se siente menos allí donde más se necesita”. Se refiere con esta descripción, sobre todo, a aquellas cosas principalmente útiles porque elevan el carácter de los seres humanos. Según el autor, las personas incultas no pueden ser jueces adecuados de estos bienes tan estimables. En este punto, Mill se distancia de Smith, quien, como ya se señaló, ve a la educación, por un lado, como un bien de mercado, en el cual los docentes imparten educación a cambio de obtener salario.

Además, la educación, como un bien diferente a los de consumo, tiene como característica que si el Estado lo ofrece no implicará un relajamiento de la sociedad, sino un aporte a ésta, para que los sujetos luego se valgan por sí mismos. Es decir, el efecto de la educación sobre la mente del sujeto favorece el espíritu de independencia; por lo tanto, en cuanto a la educación “...cuando no se pueda obtener de ninguna manera sino gratuitamente, la ayuda dada en esta forma tiene una tendencia opuesta a la que en tantos otros casos hace que sea censurable...” (816). Es decir, Mill no asume aquí una posición paternalista, puesto que bajo su concepción educativa subyace la idea del desarrollo humano a la manera de Sen, entendiéndolo como aumento de las capacidades humanas que aumenta las posibilidades de elección.

Esta idea, según la cual la educación ayuda a las personas a valerse por sí mismas, es evidenciada también por Sen (2000), quien afirma que:

La mejora de la educación básica y de la asistencia sanitaria no sólo aumenta la calidad de vida directamente sino también la capacidad de una persona para ganar una renta y librarse, asimismo, de la pobreza de renta. Cuanto mayor sea la cobertura de la educación básica y de la asistencia sanitaria, más probable es que incluso las personas

potencialmente pobres tengan más oportunidades de vencer la miseria (118).

Así pues, desde Mill (1848) al ser la educación un bien preferente, no puede dejarse la elección de juzgar sobre ella a aquellos que sin haberla tenido no son capaces de emitir tal juicio. Pues, es posible que se den dos casos: que basándose solamente en la demanda, la oferta no sea adecuada (sólo se ofrezca aquello que es rentable o tiene menos costos), o que la educación no tenga el puesto merecido entre otros bienes que las personas incultas pueden considerar superiores.

En este sentido, Mill afirma que es válido que el gobierno imponga a los padres la obligación de proporcionar a sus hijos una educación básica, ya que si dichos padres o aquellos de quienes dependa pueden ofrecerla y no lo hacen, no sólo faltan a sus deberes con respecto a sus hijos, sino también con respecto a la sociedad en general, cuyos miembros quedarían expuestos a padecer las consecuencias de la ignorancia y la falta de educación de sus conciudadanos. Sin embargo, continúa Mill, esta imposición sería viable sólo en la medida en que el mismo gobierno pueda asegurar que la educación sea accesible, ya sea de manera gratuita o mediante un gasto mínimo.

Mill no defiende una postura que delegue al Estado la educación, antes bien considera que ésta es obligación inexcusable de los padres; pero, en aquellos casos donde los padres no pueden garantizar la educación a sus descendientes, el Estado debe garantizarla. Entonces, la financiación estatal está completamente correlacionada con la equidad. De sus formulaciones se puede deducir que para Mill, este compromiso del Estado es obligante en la educación básica y en la educación superior en tanto ésta sea considerada bien preferente.

Situándose en otro ángulo, Mill analiza si esta intervención del Estado estaría en contra de la libertad de elección del sujeto. Para él, y en lo relativo a

la educación, ya no se trata de si el gobierno deba intervenir sobre los individuos en la dirección de su conducta e intereses, sino de si debe dejarles que tengan injerencia en la conducta e intereses de los demás, como puede ser la intervención de los padres por evitar que sus hijos accedan a la educación.

Desde la perspectiva de Stiglitz (2002) la educación no es un bien público, y afirma explícitamente que genera beneficios privados tan importantes que justificarían la inversión realizada por los sujetos y por ello la considera como bien privado<sup>23</sup>, pero, a la vez, como bien preferente. Este planteamiento es consistente con su teoría de la selección<sup>24</sup>.

Otro argumento planteado por Stiglitz para considerar a la educación como bien privado, es que el costo marginal de una persona adicional que se educa dista de ser cero. En este sentido indica que cada persona adicional que se educa tiene un costo marginal y, por tanto, habría necesidad de invertir más recursos para cubrir la totalidad de los requerimientos educativos de la población. La educación, en consecuencia es susceptible de generar exclusión, y en ese sentido, presenta características de bien privado. Stiglitz lo expresa en los siguientes términos:

El coste marginal de educar a un niño más dista de ser cero; de hecho, los costes marginales y medios son (al menos a gran escala) aproximadamente iguales. Y no es difícil cobrar a un individuo por el uso de este servicio (448).

Samuelson (1984) se acerca a la posición de Stiglitz al afirmar que todos

---

<sup>23</sup> Son beneficios privados de la educación superior, los monetarios vía salarios e ingresos y los no monetarios. Dentro de los no monetarios se encuentran el mejoramiento de la salud individual y familiar, el desarrollo cognitivo de los niños, la reducción de la pobreza y el tamaño de las familias, la eficiencia en el consumo, los mejores retornos de las inversiones financieras, mejores condiciones de trabajo y mayores comodidades en la vida urbana (McMahon 2004).

<sup>24</sup> Según esta teoría, la función de la educación es identificar las capacidades innatas de los individuos, sin transformarlas.

los sacrificios son justificables cuando se trata de financiar, con medios privados, la educación superior, ya que los ingresos obtenidos posteriormente, a lo largo de la vida profesional a la que están destinados los titulados universitarios, compensarán con creces la inversión.

Al descentrar la decisión de la financiación de la educación por parte del Estado de su consideración de bien público, tanto Stiglitz como Samuelson, justifican la subvención del Estado, por una parte, en la creencia de que la calidad de la educación otorgada a un sujeto no debe estar directamente relacionada con los recursos de sus padres y, por otra, en la presencia de imperfecciones en los mercados de capitales (Stiglitz 2002).

De lo anterior se deduce que Stiglitz construye una visión conciliadora al aceptar los puntos básicos de Mill (con respecto al carácter imprescindible de la educación en la configuración de la sociedad), pero es consciente de que la financiación por parte del Estado no se puede justificar solamente por las externalidades.

Específicamente en relación con la educación superior, Stiglitz señala su diferencia con respecto a la educación básica, a la cual considera bien preferente, en tanto que el sujeto que desea estudiar en la educación superior ya es adulto y puede decidir por sí mismo todos los aspectos relativos a su futuro profesional:

Son los estudiantes los que deben preguntarse si los rendimientos de la educación superior justifican una nueva inversión. Desde este punto de vista, el papel clave del Estado debe ser garantizar el acceso, de forma que los estudiantes tengan los recursos económicos necesarios para estudiar en la universidad (464).

Friedman, por su parte, privilegia el aspecto de bien privado de la perspectiva de Smith. Plantea que la educación genera más beneficios individuales que sociales. Se puede sostener que Friedman considera a la

educación como un bien de mercado, sujeto a las leyes de oferta y demanda, como cualquier otro, en este sentido sería para él un bien privado. No obstante, también valora los beneficios públicos de la educación básica, viendo en ella un instrumento fundamental para la formación de nación y ciudadanía. La instrucción pública para todos adquiere sentido ya que contribuye al “fomento de la asimilación de los recién llegados a nuestra sociedad, evitando la fragmentación y la dispersión, y capacitando a personas de diferentes medios culturales y religiosos para vivir juntas en armonía” (Friedman y Friedman 1983, 212).

Mientras para Friedman (1983) la educación básica debe ser obligatoria, la superior debe ser de libre elección, por lo cual los sujetos, en cuanto compradores, deciden cuándo, dónde y cómo estudian. Al considerar a la educación como bien privado, los estudiantes:

pagan por lo que se les da y quieren recibir el equivalente a su dinero. La universidad vende enseñanza y los estudiantes la compran. Como en la mayoría de los mercados privados, ambas partes tienen fuertes incentivos que ofrecerse mutuamente. Si la escuela superior no proporciona el tipo de enseñanza que quieren sus estudiantes, éstos pueden irse a otro sitio, quieren sostener plenamente el valor de su dinero (244).

Por otro lado, en una crítica muy fuerte en la que Friedman sigue en parte a Smith, considera que la educación superior de carácter estatal no es eficiente, ni de calidad y, por consiguiente, las enseñanzas impartidas por este tipo de instituciones no generan los aprendizajes esperados en sus estudiantes. Por ende, para el autor, la clave para mejorar la calidad de la educación es la eliminación de la centralización llevada a cabo por el Estado: “Cuando dominara el mercado privado, la calidad de toda la enseñanza mejoraría tanto que incluso la peor, si bien estaría relativamente más baja en la escala, sería mejor en calidad absoluta” (236). Friedman llega a afirmar que realmente las

voces en pro de la educación pública, más que proceder de los padres, proceden de los mismos docentes y sindicatos que procuran, a partir de una búsqueda del bien común, la protección de sus intereses privados.

### **Tensiones entre eficiencia y equidad en la educación superior**

Para Stiglitz (2002) la tensión entre los principios de eficiencia y equidad, es la relación de fuerzas entre la eficiencia asociada con lo competitivo y la equidad vinculada a los deseos de distribución de la renta. En cuanto a la eficiencia, Stiglitz recurre al principio de Pareto que indica que se debe preferir las asignaciones en las cuales mejora el bienestar de algunas personas sin que empeore el de ninguna, con el fin de aumentar el bienestar social. Sin embargo, el hecho de que se logre la eficiencia, no siempre conduce a la equidad, de hecho, en muchas ocasiones, se contrapone a ella:

aunque la economía competitiva sea eficiente, la distribución de la renta que genera puede no considerarse deseable. [En este sentido] Una de las principales consecuencias y de los principales objetivos de la intervención del Estado es alterar la distribución de la renta (112).

Las elecciones plantean disyuntivas entre eficiencia y equidad, lo cual se constituye en uno de los principales debates de la política pública. Ello implica una serie de decisiones del sector público para definir en qué sentido y de qué manera se dan los recursos públicos en pro de mejorar el beneficio social.

Tanto para Mill como para Smith, la equidad supone que los niños más pobres puedan acceder a la educación y, por lo tanto, el Estado debe garantizar subsidiariamente su suministro, por lo menos en su nivel básico. Pero para Mill, a diferencia de Smith, quien considera la faceta de bien de mercado de la educación, ésta no se debe contemplar como un bien de mercado sino que debe ser considerada, como se ha indicado, como bien preferente y, por tanto, el Estado debe garantizar su distribución en los niños y niñas de bajos recursos.

Según Friedman para garantizar la equidad en el acceso y calidad, la educación debe estar sujeta a la competencia del libre mercado, en tanto que para Mill, la calidad de bien preferente de la educación implicaría la equidad educativa. A este respecto, Friedman (1983) esgrime como argumento que los problemas de la calidad y del acceso no han sido superados con la intervención del Estado, sino que, por el contrario, debido a la burocratización, el Estado ha empeorado la calidad y no ha aumentado el acceso. Así, la financiación de la educación vía impuestos, ha generado inequidad.

El autor considera, en este sentido, que la intervención del Estado en la educación en general, y en la educación superior en particular, ha traído consecuencias no gratas, tanto en equidad como en eficiencia. En cuanto a eficiencia porque considera que la educación, y con mayor razón la educación superior, es como cualquier otro bien, un bien de mercado:

Después de todo, en la industria las grandes dimensiones han demostrado frecuentemente ser fuente de mayor eficacia, costos más bajos y calidad superior. (...) ¿Por qué había de ser diferente en lo relativo a la educación? No lo es. No se trata de una diferencia entre la educación y otras actividades, sino entre unas disposiciones bajo las cuales el consumidor tiene libertad para elegir y unas medidas con arreglo a las cuales el productor está en el poder, por lo que el consumidor tiene poco que decir (217).

En último término, para Friedman las falencias en la calidad y el acceso en la educación tienen que ver con problemas de ineficiencia del sistema, particularmente de las instituciones de carácter estatal; por lo tanto, el autor justifica la elección de los sujetos por instituciones de carácter privado, que según él, son más eficientes porque están sometidas a las leyes del mercado. La inclusión y la igualdad son desde su perspectiva, una consecuencia del funcionamiento del mercado y de la intervención del Estado preferencialmente financiando la demanda.

Por esta razón, el argumento de la financiación estatal directa de las universidades como forma de que los estudios superiores sean equitativos y accesibles para una mayor proporción de la población, que sin una subvención no podría ingresar, es para Friedman un objetivo loable, pero no realista. Primero, porque la educación privada sigue brindando mejores posibilidades de ingreso y diversidad de precios; segundo, porque la selección adversa es piedra angular de la financiación del Estado, ya que los jóvenes subsidiados son generalmente los de las clases medias, quienes podrían pagar sin necesidad de esta ayuda. En este sentido, la financiación estatal constituye, para Friedman (1983), una fuente de inequidades:

No conocemos un programa estatal que nos parezca de efectos tan poco equitativos, tan claro ejemplo de la ley del más fuerte, como la financiación de la enseñanza superior. En esta área, aquellos de entre nosotros que pertenecemos a las clases de ingresos medios y altos hemos timado a los pobres subvencionándonos a nosotros en gran escala; y además, no sólo no tenemos vergüenza, sino que nos subimos a la parra de nuestro desinterés y de nuestra falta de dedicación pública (250-251).

Para ilustrar las diferentes alternativas de decisión entre la eficiencia y la equidad, es útil el ejemplo propuesto por Stiglitz (2002) en una economía integrada por dos individuos: Robinson Crusoe y Viernes, donde el primero posee muchas más naranjas que el segundo, situación injusta. Una alternativa sería que un Estado decidiera redistribuir algunas naranjas a Viernes. El problema surge cuando, dentro del proceso, se pierden algunas naranjas por lo cual se genera una disyuntiva entre eficiencia y equidad. Si a ese mismo Estado le interesara más la equidad, midiendo el bienestar social a partir de quien se encuentre en la peor situación, se acercaría a la postura de Rawls, para quien, según Stiglitz:

no existe ninguna disyuntiva. Si Viernes se encuentra en peor situación

que Crusoe, todo lo que aumente el bienestar de Viernes aumenta el bienestar social. A medida que se transfieren naranjas de Crusoe a Viernes, da lo mismo la cantidad de naranjas que se pierdan en la transferencia (121).

Es decir, en la perspectiva de Rawls, el principio que oriente las decisiones de políticas públicas debe ser la equidad más que la eficiencia. Crusoe estará, entonces, dispuesto a perder naranjas en pro de mejorar la situación de Viernes. Si, por otra parte, el criterio de decisión estuviera orientado hacia la eficiencia, sería improductivo perder naranjas, en cuanto a que lo que importaría es que el proceso de transferencia de las naranjas fuera eficiente.

Para Stiglitz, la disyuntiva descrita en el párrafo anterior tiene que ver con la misma política y cultura de la sociedad. De acuerdo con él, para algunos la desigualdad es el problema más agudo de la sociedad, y éste debe atacarse sin importar las consecuencias que signifique ello para la eficiencia. Para otros, en cambio, el punto fundamental es la eficiencia y, por consiguiente, a largo plazo la mejor manera de ayudar a los pobres "...no es preocuparse por la forma de dividir el pastel, sino por aumentar su tamaño, por hacer que crezca lo más deprisa posible, para que haya más bienes para todo el mundo" (112).

Por su parte, Amartya Sen (2000) también señala la disyuntiva presente entre eficiencia y equidad dentro de las decisiones del Estado, en lo relativo a las políticas públicas. El punto interesante de los planteamientos de este autor es que él no reduce la desigualdad a la renta, sino que la amplía a las libertades, dentro de su teoría de las capacidades, para construir un concepto amplio de calidad de vida.

Desde su perspectiva, la privación de las posibilidades de elegir modos de ser, la longevidad, la salud y la educación, hacen parte de lo que se debe estudiar en una teoría de la equidad. En palabras del autor: "El contraste entre las diferentes perspectivas de la renta y de la capacidad, tiene una relación

directa con el espacio en el que ha de examinarse la desigualdad y la eficiencia” (121). Por ejemplo, una persona que tenga acceso a una renta elevada, pero que no pueda ejercer la participación política no es «pobre» en el sentido usual del término, pero sí en el sentido de una limitación fundamental de su libertad. Asimismo, una persona muy rica, pero que padezca una enfermedad cuyo tratamiento sea muy incómodo o penoso, es pobre también en ese segundo sentido anotado, no en el relativo a las estadísticas comunes de la distribución de la renta. De igual manera, una persona que reciba una ayuda estatal por encontrarse en situación de desempleo tal vez sea considerada como menos pobre desde el punto de vista de la renta, pero no desde aquel que considera que el trabajo es un medio de realización personal.

En efecto, para el autor los problemas de desigualdad son más acuciantes al abrir la perspectiva de la renta hacia las desigualdades de la *distribución de las libertades y las capacidades fundamentales* en tanto ello implica “desigualdad de las ventajas para convertir las rentas en capacidades” (151), de allí la imposibilidad de llevar el tipo de vida que, dice él, *tenemos razones para valorar*.

Por ende justifica la intervención del Estado en pro de generar equidad. Esto es lo que, de acuerdo con el autor, buscan los sistemas de seguridad social en el marco de los Estados de bienestar, mediante gran variedad de programas como los de asistencia sanitaria y subsidio al desempleo y a la indigencia, entre otros. Pero también es necesario dirigir la atención *simultáneamente* a los aspectos del problema relativos a la eficiencia y la equidad, “...ya que la interferencia en el mecanismo del mercado motivada por la equidad puede empeorar los resultados sobre la eficiencia, aun cuando promueva la equidad” (152). Así, retornamos al dilema equidad-eficiencia.

Para Sen, uno de los grandes peligros de la intervención estatal para resolver este dilema es la pérdida de estímulos. El ejemplo que él ofrece para ilustrar convenientemente este punto es el subsidio al desempleo en Europa.

Al respecto, Sen señala que las personas no buscan trabajo sólo por el dinero, sino porque éste también representa otros bienes; por ende, desde la perspectiva de su análisis el peligro de la pérdida de estímulos se reduciría. Sin embargo, considera que antes de llevar a cabo cualquier proyecto en ese sentido, es necesario tener en cuenta: “1) el grado en que los beneficiarios necesitan estos servicios y 2) el grado en que el individuo podría pagarlos (y los pagaría si no existiera un servicio público gratuito)” (164), en clara alusión a la capacidad de pago de los individuos y la familia.

Retomando a Stiglitz, hace ver el inconveniente de la distribución de estos bienes por parte del Estado, en tanto la forma de regulación sea la provisión uniforme, consistente en suministrar la misma cantidad del bien a todo el mundo. En el caso educativo, el hecho de proporcionar tal bien de manera uniforme, implica que aquellas personas que quieran una mejor educación, tendrán que pagar los costos adicionales, como por ejemplo, contratar profesores particulares. Y éste constituye, según Stiglitz (2002), el principal problema de la provisión pública de bienes privados: a diferencia del mercado privado, no permite adaptarse a la gran variedad de necesidades y deseos de los ciudadanos.

Stiglitz justifica, por una parte, la intervención del Estado, en tanto garante de la educación de las clases menos favorecidas y, por la otra, ve la necesidad de la libre elección como base de la calidad y equidad de la educación.

En este mismo sentido, es importante la comprensión de Samuelson (1984) respecto a las consecuencias en términos de equidad en la vida de las personas que genera la inequidad educativa. Dice él que los analfabetos, blancos y no blancos, y aquellos que no terminan los niveles básicos de escolaridad, suelen padecer niveles de desempleo mayores, estar mal pagados y tener que dedicarse a los trabajos “más sucios”. Por otra parte, debido a que en promedio los no blancos reciben menos educación que los blancos, se generan diferencias raciales en los niveles de renta, aparte de las que surgen a

partir de la discriminación en el trabajo.

Samuelson sostiene que la forma de lograr equidad de acceso a la educación es instaurar un sistema basado en la meritocracia, donde todos tengan acceso a educación de calidad, independientemente de la riqueza de sus padres. Para garantizar este acceso se deben ofrecer oportunidades a los estudiantes, como becas, subvenciones estatales y préstamos que permitan que los que tengan aptitudes para los estudios puedan desarrollarlas.

### **Solidaridad intergeneracional**

El que los sujetos se responsabilicen de su propia educación y tengan una posición solidaria ante la educación de los otros, es un punto que es importante analizar por cuanto fundamenta la propuesta de financiación que se formula. Según Mill (1863), exponente de la corriente utilitarista, los sentimientos morales comprobados por la experiencia pueden ser aceptados y promovidos por diversas doctrinas morales.

Los sentimientos naturales constituyen la base de la moralidad utilitarista. Uno de los fundamentos de la moralidad de los utilitaristas es su carácter social el cual proviene del hecho según el cual los seres humanos presentan una tendencia, naturalmente experimentada por la mayoría, hacia la unión con los semejantes. Además, todas las relaciones humanas, a excepción de las que se dan entre amo y esclavo, se basan en la participación y en la consideración de los intereses de los involucrados.

Según la teoría utilitarista, los sentimientos morales<sup>25</sup> llevan al sujeto a influir positivamente en su entorno social con el fin de obtener la felicidad para sí y para el mayor número de sujetos; cuando el sujeto actúa en contravía de los sentimientos morales se generan remordimientos los cuales desestimulan las conductas que no están acordes con éstos. En esta tónica, cuando se

---

<sup>25</sup> Teorías morales contemporáneas que tienen fundamento en los sentimientos morales son las éticas del cuidado y la compasión y las éticas del reconocimiento.

recurre a mecanismos de financiación en los cuales la responsabilidad hacia sí mismo y la solidaridad son componentes fundamentales, se está promoviendo en los sujetos la formación de esos mismos sentimientos morales. Así, en la medida en que se asuma la educación propia y ajena responsable y solidariamente se logrará una mayor calidad y eficiencia de la educación v. g. disminución de la selección adversa y la presencia del polizón. Para Stiglitz (2002) la respuesta a la pregunta ¿por qué se debe pagar? si se puede disfrutar del bien a costa del pago de los otros es resuelta por él en los siguientes términos:

hay muchos casos de bienes públicos que son financiados voluntariamente: los parques de bomberos formados por voluntarios, las instituciones benéficas locales, la Cruz Roja, la televisión pública y otros muchos. ¿Cómo los explicamos? ¿Es posible que los economistas hayan exagerado la naturaleza "egoísta" del hombre? Algunos estudios recientes de economía experimental así lo sugieren. Estas situaciones experimentales tienen por objeto enfrentar a los individuos a situaciones en las que podrían comportarse como polizones si quisieran, o cooperar en el suministro del bien público. Sistemáticamente, se observan más casos de cooperación y menos casos de polizones de lo que sugeriría un análisis económico de los incentivos egoístas (154).

Es entonces posible que a partir de la condición humana se puedan desarrollar las capacidades necesarias para un comportamiento solidario, el cual incide en una mejor distribución de los bienes.

Una visión interesante dentro de esta categoría es la que ofrecen Musgrave y Musgrave (1999) a partir de la consideración de que la simpatía individual (tomada de Smith) interviene en el deseo de un bien común. En contra de algunas vertientes utilitaristas, Musgrave y Musgrave no consideran la sociedad como un abstracto (un todo) sino como el conjunto de individualidades, lo cual

no implica la inexistencia del altruismo, antes bien:

en virtud de la asociación mantenida y la simpatía mutua, la gente llega a desarrollar preocupaciones comunes. Un grupo de gente comparte una experiencia histórica o tradición cultural con la que se identifica, estableciendo por ello un lazo común. Los individuos no sólo defenderán sus casas, sino que se unirán a otros para defender su territorio o para proteger su país. Tales intereses y valores comunes pueden dar origen a necesidades comunes, es decir, necesidades que los individuos se sienten obligados a apoyar como miembros de la comunidad. Se puede admitir que estas obligaciones quedan fuera de la libertad de elección individual que se aplica ordinariamente (70).

Nussbaum (2007) da un paso más allá al formular que: “Nuestra dignidad es una fuente legítima de derechos y estos derechos sólo pueden hacerse efectivos mediante la cooperación; afortunadamente poseemos sentimientos morales cooperativos que hacen posible una vida cooperativa en común” (60).

Sin embargo, los meros sentimientos morales no son suficientes para regular las relaciones sociales, Sen (2000) considera que “Entre los grandes retos que ha de afrontar hoy el capitalismo en el mundo moderno se encuentran las cuestiones de la desigualdad (sobre todo la cuestión de la miseria absoluta en un mundo de prosperidad sin precedentes)” (320). Para solucionar estas desigualdades, indica, serán necesarias instituciones que vayan más allá de la economía del mercado capitalista, las cuales se rijan por principios de equidad; ésta entra en juego dentro de las decisiones públicas en dos sentidos: primero, la necesidad de compensación distributiva a los más pobres y, segundo, en las implicaciones sobre la eficiencia que puede tener tal redistribución.

Este recorrido en torno a la mirada de los teóricos de la economía sobre las categorías básicas que conforman los conceptos de bien público y bien privado y sobre las tensiones que entre ellas se presentan y, sus consideraciones en

torno a la solidaridad intergeneracional, es una importante contribución a la construcción de conceptos clave de la propuesta.

#### **4. La educación superior entre el bien público y el bien privado: perspectiva de varios expertos internacionales**

Una vez expuestos y analizados las concepciones y conceptos de algunos teóricos de la economía en torno al tema de esta investigación, y para enriquecer, contrastar y complementar perspectivas históricas y contemporáneas, se decidió entrevistar expertos internacionales en el área de la educación superior y particularmente de su financiación.

Para profundizar en el conocimiento de estos expertos sobre las categorías y temas de la investigación, se eligió la entrevista en profundidad en razón a la adaptabilidad y flexibilidad del instrumento para precisar conceptos, para reorientar la entrevista según su propio desarrollo; porque genera una oportunidad incomparable para aproximarse a las concepciones de cada experto y, en su conjunto, a las tendencias actuales y, finalmente, es la única técnica mediante la cual se puede honrar y agradecer la participación de expertos de primer orden. La metodología utilizada para el análisis de las entrevistas fue la teoría fundamentada, principalmente la versión expuesta por Anselm Strauss y Juliet Corbin (2002)<sup>26</sup>.

Por sus vínculos con organismos especializados de carácter internacional, por su reconocimiento, por sus publicaciones y citaciones, por sus aportes a la construcción de políticas públicas, en particular sobre financiación de la educación superior, los expertos seleccionados fueron: Bruce Johnstone, Director del Centro de Estudios Globales sobre educación y del Proyecto Internacional Comparado sobre la Educación Superior; Pamela Marcucci, Directora del Proyecto para el estudio Comparado del Acceso y el Financiamiento de la Educación Superior Internacional en la Universidad en el Centro de Buffalo para Estudios Comparados y Globales en Educación; Francisco López-Segrera, Asesor Académico de la Red GUNI; Josep-Oriol

---

<sup>26</sup> El análisis se realizó con ayuda del programa Atlas ti, que es uno de los principales instrumentos de la teoría fundamentada.

Escardibul Ferrá, de la Universidad de Barcelona; Joan Cortadellas, Director de la Cátedra Unesco de Dirección Universitaria de la Universidad Politécnica de Cataluña, Carlos Tünnermann, Asesor Especial del Director General de la UNESCO; Jamil Salmi, Coordinador para Educación Superior, Sector de Red Educativa para el Desarrollo Humano del Banco Mundial; Bikas C. Sanyal, Asesor Especial de la UNESCO para la Educación Superior y; Bruce Chapman, profesor de Política Pública de la Crawford School of Economics and Government, Australian National University, Canberra, Australia.

Cabe aclarar que los puntos de vista aquí presentados tienden a ubicarse como aplicaciones en el contexto de la educación superior y, en este sentido, se diferencian de las perspectivas de los teóricos abordados en el capítulo 3, de carácter mucho más abstracto y general.

### **Bien público y bien privado: De la capacidad de pago al beneficio**

Las apreciaciones de los teóricos contemporáneos en relación con los tipos de bienes se encuentran en la misma línea que Samuelson en tanto a la inclusión de categorías que tienen que ver con el beneficio, la exclusión y la rivalidad.

En primer lugar, es pertinente exponer las consideraciones de los expertos en torno a los conceptos de bien público y bien privado. Todos ellos coinciden en señalar que el *bien privado*, está asociado con el uso y el beneficio particulares de un bien, gracias a lo cual se genera una rentabilidad o ventaja del poseedor ya sea de carácter monetario o de otro tipo, tales como, mayor poder político y mejores alternativas de vida (Johnstone, 2008, p. 3) frente a otros sujetos. En este sentido, Pamela Marcucci define al bien privado como “aquel que ofrece un retorno, un beneficio para la persona en particular, que por lo general es de carácter económico, respecto de la inversión que hace el individuo mismo en esa educación o lo que sea” (2008, p. 9).

Por su parte, la propiedad de beneficio individual se relaciona, en el texto

de Tünnermann, con la eficiencia de la ganancia privada, sin tener en cuenta sus consecuencias colaterales. Así:

el bien privado sería aquel en que los destinatarios, los beneficiarios, son sectores de la empresa privada, o personas con intereses particulares, donde no se toma en consideración si ese bien va a tener alguna proyección social, sino que lo que más interesa es que ese bien genere rentas o beneficios, y si es un negocio que genere utilidades (2008, p. 6).

En este punto coincide con López-Segrera, para quien lo privado implica que su uso privativo está mediado únicamente por un interés lucrativo (2008, p. 8).

En lo que respecta al bien público, los expertos hacen referencia a las características de no exclusión y no rivalidad, entendiéndolo como aquel que es accesible para todos y puede ser disfrutado y utilizado por cualquiera y que el consumo del bien por parte de una persona no afecta las posibilidades de que otra persona acceda al mismo. Por ende, el bien común (bien público) es “no rival, por cuanto el consumo de uno no altera, no genera insatisfacción en el consumo de otro. Y no exclusivo en cuanto a que no podemos ponerle un precio, para excluir a la gente” (Escardibul 2008, p. 4). Así, los bienes públicos incluyen desde lugares y formas de transporte, hasta posibilidades de entrar al sistema educativo. Además, significa que no genera retorno económico para ningún sujeto en particular. En este sentido, Jamil Salmi afirma que el bien público genera “...beneficios que no se acumulan por un individuo en particular y que puede disfrutar la comunidad/sociedad entera, por ejemplo los resultados de la investigación básica (externalidades) o el mejoramiento en comportamiento ciudadano para reducir el crimen” (2008, p. 4).

Es necesario anotar que la no exclusión y la no rivalidad, no son los únicos factores que determinan que un bien sea público. Para López-Segrera, además

de estos factores, debe tenerse en cuenta, si se considera como mínimo básico para lograr la calidad de vida del sujeto. El entrevistado se pronuncia al respecto en los siguientes términos: “Para que una sociedad tenga verdaderos derechos humanos y sea productiva, hay una serie de bienes que tienen que ser garantizados por el Estado. A esos bienes se les llaman públicos” (2008, p. 4). En la literatura económica a los bienes que tienen la característica señalada por López-Segrera se los denomina bienes de mérito o bienes meritorios. En este sentido, la falta de esos bienes se traduce en una sociedad inequitativa, donde no se generan las condiciones básicas para tener una vida digna; por ende, desde esta perspectiva, estos bienes deben ser garantizados o, por lo menos, regulados por el Estado.

La pregunta que surge en este punto es cómo decidir cuáles son aquellos bienes cuya falta deteriora sustancialmente la calidad de vida y que, por consiguiente, es necesario que sean subsidiados por el Estado. En torno a este asunto se presentan diversas posiciones.

### **Tensión público-privado en el contexto de la educación superior**

Para establecer qué tanto los entrevistados consideran a la educación superior como bien público, bien privado o bien mixto, es necesario mostrar la complejidad y diversidad con que ellos abordan el asunto a la hora de evaluar cuál es la medida de los beneficios (privados o públicos) de los bienes.

En el caso concreto de la educación superior, los entrevistados mencionan los tipos de beneficios que de ella emanan a nivel individual (privado). El primero se refiere a que la educación como inversión del individuo “Es un bien individual, es decir, del sujeto que se educa, que mejora, aprende a ser, a conocer, a convivir, hay un mejoramiento individual, un crecimiento individual.” (Tünnermann 2008, p. 8). Así, educarse significa para el sujeto tanto ganancias económicas como espirituales, además de la posibilidad de contar con “más opciones y alternativas de vida” (Johnstone 2008b, p. 3). Es lo que teóricamente se denomina los beneficios individuales de la educación, los

cuales representan para el sujeto mayor autonomía, mayores posibilidades de trabajo y, por lo tanto, nuevos horizontes de vida con respecto a los que tenía antes de ser educado.

Pero los beneficios privados se consideran negativos cuando el individuo usa sólo para beneficio propio las ventajas de la formación que ha recibido. Al respecto, Cortadellas, quien critica fuertemente esta tendencia, afirma: “Si yo tengo un determinado conocimiento y no lo pongo a disposición de otros, sino que me lo guardo, yo lo estoy privatizando” (2008, p. 6). A esta tendencia negativa se le ha denominado “privatización del conocimiento”, la cual implica que en cuanto más se posea el saber y menos público se haga, mayor rentabilidad se genera de éste, asemejándose a una distinción personal o empresarial.

En este sentido Sanyal (2008) manifiesta que el uso privativo y el beneficio personal de la educación son más evidentes en los niveles universitarios, ya que la vida profesional, para la cual es requisito la formación universitaria, supone cobrar por los conocimientos adquiridos y, por ende, en este nivel se producen más beneficios individuales.

Esta situación de privatización del conocimiento conduce a Cortadellas (2008) a una aguda reflexión, según la cual si la educación superior es ofrecida por el Estado como bien público, los egresados pretendan derivar de la misma sólo beneficios privados. Para resolver esta situación, plantea que se busque un equilibrio entre los beneficios sociales y los individuales de la educación, lo cual implica un compromiso entre diversos sectores de la sociedad.

Sin embargo, Tünnermann (2008) señala la disminución de los beneficios privados de la educación, aludiendo al efecto de las crecientes tasas de desempleo de profesionales y a la baja rentabilidad de la educación por cuanto los ingresos profesionales no compensan la inversión educativa: la ecuación “título más posgrado igual a empleo” es cada vez más difícil de lograr.

En esta misma dirección de la discusión entre beneficios públicos y privados, un punto álgido tiene que ver con aquellas situaciones en que la Universidad deja de ejercer su función crítica y pierde autonomía en aras de encontrar las fuentes de financiación para su propia actividad o para la generación de utilidades, de esta forma renuncia a su objetivo fundamental de incidir en la sociedad a través de generar conocimiento de uso público. Algunos de los expertos entrevistados denominan a esta tendencia “visión peyorativa de la privatización”, la cual va de la mano con el concepto de *pseudouniversidad*, tomado de López-Segrera, quien a su vez lo rescata de Philip Altbach. Este término se refiere al fenómeno en el cual la producción de conocimiento se justifica por la obtención de beneficios exclusivamente privados. La siguiente cita ilustra mejor este punto:

hay un mercado de treinta mil millones de dólares para la educación superior [en el mundo] y por eso han surgido, por ejemplo el Grupo Apolo que tiene la Universidad de Phoenix que ya tiene once campus en el mundo, a través de educación presencial, virtual y obtienen ganancias enormes. Pero para mí ese no es el ideal de una universidad; es una universidad puramente corporativa [empresa privada], con ánimo de lucro y que no reflexiona sobre los grandes problemas del mundo (López-Segrera 2008, p. 12).

Así mismo, Joan Cortadellas enfatiza ese carácter de *pseudo - entendido como* algo que parece pero no es- al comparar la situación que resulta de la proliferación de pseudouniversidades con una comedia: “el gobierno que da un título legítimo pero con poco nivel de calidad se está autoengañando, y el alumno que lo admite, también, y la sociedad que lo admite, también. Es una especie de comedia que no nos beneficia en absoluto” (2008, p. 18).

Esta visión peyorativa se da también en aquellos casos en los cuales la privatización de la educación restringe el acceso y privilegia las clases socioeconómicas altas generando así otro factor de inequidad. Cortadellas

afirma que el conocimiento no transmitido, propio de esta privatización de la educación superior, es estéril y sin sentido, y por ende, no es eficiente. Esta privatización extrema es una presión que Escardibul (2008) reconoce sobre todo en el ámbito de las políticas estadounidenses y de la Organización Mundial del Comercio, visión que comparte y extiende López-Segrera para quien “El problema más grave no es que existan tales universidades privadas, sino que toda la población quede a merced de ellas” (2008, p. 10).

En el otro polo de la tensión bien privado-bien público, la educación genera beneficios que trascienden las fronteras de lo individual y repercuten en un provecho general, estos beneficios son denominados externalidades, de cuyo concepto habló por primera vez Marshall (1925). Chapman afirma que las externalidades de la educación superior se manifiestan en que “las personas están más informadas acerca de las discusiones públicas, hay menor actividad criminal y mejores ingresos” (2008, p. 5). Continúa Chapman en los siguientes términos:

Sin embargo, en mi opinión la mayor externalidad es la transferencia de conocimiento, en la medida en que personas con mayor formación se ajustan y adaptan a nuevas tecnologías, lo cual (se) esparce a la economía pero no se puede poseer como una propiedad (2008, p. 5).

La cita anterior nos sitúa ante tres externalidades de la educación superior como bien público: la construcción de voces autónomas capaces de interactuar con razones, tomar decisiones dentro de la esfera pública, y, finalmente, la transferencia de conocimiento que se manifiesta en mayores ganancias para la sociedad, traducida en sujetos capaces de adaptarse a los cambios, asimilar los progresos tecnológicos y ser más competitivos. En este sentido, estas ventajas que provienen de la educación no se pueden limitar a un individuo, es decir, éste no puede tomar la decisión de guardarlas sólo para sí, sino que inevitablemente éstas fluyen de sujeto a sujeto dentro de la sociedad, sin que ninguno de ellos sea completamente consciente de esa transferencia.

En este orden de ideas, la educación sólo posee dimensión pública si redundan en beneficios para el desarrollo social y económico de la sociedad. Sin embargo, este vínculo entre educación y desarrollo no es tan claro como pareciera, de acuerdo con Tünnermann hay una suerte de eslabón perdido entre ambos conceptos “porque no toda educación conduce al desarrollo”. En este sentido, es válido preguntarse:

¿Cuáles son los requisitos para que un sistema educativo y una determinada educación o programa contribuya al desarrollo?, porque [tal programa] puede tener muy buena calidad, pero no contribuir al desarrollo, por ser relevante en unos círculos muy privilegiados o reducidos, o para unos intereses muy particulares” (2008, p. 4).

Así entonces, el desarrollo se relaciona estrechamente con las esferas social y económica. En cuanto a la social es un proceso en el cual no existen sólo beneficios individuales, sino que es necesario pensar en beneficios que cobijen a todos por igual, para lo cual es necesario evaluar las distintas posiciones de los actores sociales. En lo tocante a su faceta económica, el desarrollo implica la lucha contra la pobreza para generar equidad, significando ello que su radio de acción ha de trascender lo individual, debiendo ser garantizado por el Estado.

En el marco de esta relación entre educación superior como bien público y desarrollo cabría tener en cuenta la valiosa contribución de Tünnermann para quien, al igual que para Samuelson, como lo hemos indicado, el carácter público de la educación no radica en que sea estatal, sino en la función social que desempeña. Por lo anterior, el autor considera que la educación es un bien público social, por lo que:

*algunos prefieren llamar a las universidades, que en otros lugares son públicas, universidades estatales, que es su categoría, pues también hay universidades privadas las cuales desempeñan un servicio público*

(2008, p. 4).

Esta visión de la educación como un bien público relacionado con el desarrollo, es frecuente en autores como Tünnermann (2008, p. 10) y Marcucci (2008, p. 9). Tanto así, que suele vincularse el subdesarrollo de los países latinoamericanos con la falta de políticas públicas adecuadas en el sector educativo.

Teniendo en cuenta esa estrecha relación entre educación y desarrollo, es pertinente ahora preguntarse cuál es el nivel educativo que produce mayores externalidades y, por ende, se acentúa más su carácter público y, en consecuencia, debe ser financiado en mayor medida por el Estado. La posición más común al respecto es la que sostiene que es en la educación básica y secundaria en donde se producen las más grandes externalidades. Así lo considera Chapman, quien afirma:

las externalidades son mayores en los niveles inferiores de educación, [pensemos] en las externalidades de las personas que leen y escriben, (...), nos podemos comunicar entre países, entre personas y se pueden hacer todo tipo de cosas de manera más eficiente, por lo tanto las externalidades de educar a alguien en las edades de 5 a 8 años son muy altas (2008, p. 8).

Así, el Estado debe garantizar el uso inclusivo de estos niveles a toda la sociedad. No obstante, el mismo autor considera que no hay estudios específicos que puedan sustentar con solidez en qué nivel educativo se dan las mayores externalidades, por lo cual éste constituye un tema de opinión.

Desde otra óptica, Tünnermann considera que es en la educación superior donde se generan las mayores externalidades ligadas al desarrollo:

es en la [educación] superior donde se generan los recursos humanos de alto nivel capaces de dar al país las orientaciones, el pensamiento

para su desarrollo, para su progreso, es ahí donde se generan los científicos, los tecnólogos que pueden producir las políticas y los avances científicos y tecnológicos que permitan aplicar esa tecnología generada por el conocimiento previo a productos del país que adquieran un valor agregado (2008, p. 10).

Johnstone, dentro de la tensión de los beneficios públicos y privados de la educación, realiza una distinción de los mismos en los diferentes niveles educativos. De esta forma, considera a la educación básica como *absolutamente pública* por su evidente contribución a la construcción de una sociedad equitativa, y en relación con la educación superior, formula que es necesario hacer una diferenciación más juiciosa para establecer en cuáles casos ésta produce más externalidades y en cuáles menos.

Ahora, hay algunos tipos de educación que son públicos en una medida muy alta; por ejemplo, educar a los científicos. La educación en humanidades en los más altos grados y de ciencias sociales son muy costosos, que si fueran dejados en manos de padres y estudiantes no serían opciones elegibles por parte de estudiantes, los estudiantes no irían a hacer un PhD en lenguajes indígenas latinoamericanos por ejemplo. Ahora, ¿lo necesitamos? Sí lo necesitamos y por ende es un bien público. Así que [la educación superior] tiene de ambos, creo que lo que uno puede decir es que entre más especializado sea el nivel, entre más directamente esté relacionado con un mayor nivel de ingreso profesional, entonces es más privado (2008b, p. 10).

Resulta claro que, entre más especializados sean los estudios, más beneficios individuales va a aportar el conocimiento adquirido por el sujeto (2008b, p. 10). Sin embargo, el carácter mixto de la educación superior está en relación no sólo con el nivel de especialización de sus estudios, y los beneficios que obtenga en orden a su desarrollo personal y ascenso social, sino también en la relación que el sujeto establezca entre su conocimiento y el

entorno social. Para evidenciar estas afirmaciones Chapman ejemplifica indicando que “no puede haber externalidades si a alguien se le deja en una isla desierta [sin internet, ni celular]” (2008, p. 6).

Es posible, entonces, afirmar, a partir de lo dicho por los autores (Johnstone, 2008<sup>a</sup>, p. 1), (Sanyal, 2008), (Cortadellas, 2008), (Marcucci, 2008), (Tünnermann, 2008), que ninguno sostiene una posición radical respecto a si la educación es un bien público o privado, sino que todos se inscriben en una línea intermedia, considerando la educación como un bien mixto.

### **Tensiones entre eficiencia y equidad en la educación superior**

Ahora bien, después de analizar el carácter de la educación superior como un bien mixto y señalar los beneficios que ésta supone tanto para el sujeto como para la sociedad, es inevitable hacer referencia a la relación entre eficiencia y equidad.

De entrada es necesario señalar, como lo podremos constatar, que las nociones de eficiencia y equidad son tan heterogéneas como el número de personas entrevistadas.

En la educación superior, referirse a la equidad es garantizar que, pese a las evidentes diferencias entre los recursos de un sujeto y otro, ambos tengan la posibilidad de ingresar al sistema, y una vez dentro, posean los recursos y herramientas necesarios para permanecer en éste hasta el término de sus estudios. En este sentido Escardibul hace análoga la equidad con un juego justo, en donde se cumplen las normas que lo regulan:

es tan sencillo cumplir las leyes. Dotar de financiación tanto al sector público, porque hay centros que lo pasan mal, como a privados, [que] no son centros de élite. Por tanto, hay que dar recursos, evaluar bien lo que cuesta un niño, una niña, y a partir de ahí cumplir la ley, nada más. No se puede discriminar a nadie, no se pueden poner barreras a nadie

(2008, p. 22).

Esta cita sugiere que la equidad debe ser comprendida como búsqueda de igualdad. El Estado, al cual el entrevistado considera como responsable de la búsqueda de equidad, debe estar en ese juego, atento a subsanar las desigualdades.

En la perspectiva de Johnstone, aunque se mantiene la equidad como una pretensión de igualdad entre los diferentes sujetos, no se enfatiza de la misma manera la labor correctora del Estado; antes bien, la búsqueda de igualdad depende más de responsabilizar a los otros actores, específicamente de los estudiantes, implicados en la dinámica de la educación:

Para mí, la equidad sería empezar a cobrar algo a esos que están abajo (...) y bajarle a los subsidios de los que sí entran por méritos, y reemplazarlo con ayudas específicas que dependan del nivel de ingreso de la persona que está aplicando. Pero ellos tienen que participar con algo. Aumentas el número de personas que van a contribuir al sistema educativo, identificas a toda la población que no está pagando nada y que podrían estar pagando algo, y a ellos los conviertes en contribuyentes del sistema de educación, para poder aumentar los cupos. Con ese aumento de cupos los pobres van a poder entrar; a ellos además les vas a tener que dar algún esquema de financiación para poder sostenerse (2008c, p. 34).

En esta cita vemos cómo la posibilidad de igualdad para los pobres no es un problema que le concierne solamente al Estado, sino que puede ser subsanado a partir de una contribución mayor de los estudiantes que tiene mejores posibilidades financieras. El autor agrega, asimismo, que las desigualdades sociales repercuten en el nivel educativo transmitiendo la pobreza de generación en generación. En una economía de mercado existen diferencias propias del sistema, en donde “Los hijos de los ricos tienen más que los hijos

de los pobres en la medida en que eso signifique que tienen mejor ropa, carros más grandes”. Sin embargo, aún en una economía de mercado no es admisible que el “nivel escolar o académico [de los pobres] sea inferior” a lo cual se une que el aprendizaje de los sujetos depende de la calidad de los otros con quienes interactúa en los espacios académicos, entonces “si hay una gran concentración de pobreza acompañada de violencia y problemas, sencillamente nunca va a haber equidad” (2008b, p. 12).

Así, los puntos que debe tener en cuenta la educación para ser equitativa son: la financiación por parte del Estado en términos de corrección de desigualdades, garantizar calidad de educación en todos los sectores de la sociedad y, finalmente el contexto social del estudiante, con el fin de que éste sea el adecuado para motivar procesos de aprendizaje.

De esta manera, en los diversos textos se evidencia que la búsqueda de equidad en la educación está relacionada con tres nociones: la calidad, el acceso y la eficiencia. Aunque estos conceptos apuntan a metas diferentes, no pueden ser desligados en la comprensión de un sistema educativo eficaz, es decir, que cumpla con sus objetivos, relacionados con los beneficios que genere, tanto a nivel individual como social.

La noción de calidad en la educación, debe ser vista desde dos perspectivas: la longitudinal, la cual supone la calidad en la educación de todos los niveles previos, y la transversal, la cual implica que todas las instituciones de un mismo nivel educativo ofrezcan niveles de calidad equiparables. La segunda perspectiva de la calidad de la educación, es respaldada por varios entrevistados, verbigracia por Escardibul, quien sostiene que: “no pueden haber universidades sospechosas, en cuanto a calidad, ni públicas ni privadas, que en la pública también nos pasa. Es decir que ahí sí que hay que hacer un esfuerzo grande” (2008, p. 18).

En este orden de ideas, la equidad, por una parte, tiene que ver con la

acción consciente del Estado para solventar las desigualdades económicas que pueden presentar las instituciones educativas y que inciden en los niveles de la calidad de la educación que ofrecen (López-Segrera, 2008). Así, la inversión de los recursos públicos está mediada por la idea de equilibrar la calidad de la educación (Johnstone, 2008). Es necesario tener en cuenta, en igual medida, que la calidad no sólo está supeditada a la excelencia de los contenidos y de las temáticas incluidas en el currículum a partir de las necesidades e intereses del sujeto, sino que el contexto del estudiante es también una variable fundamental en la determinación de la existencia o no de una educación con calidad; al decir de Escardibul: “¿Qué determina el rendimiento escolar? ¿Qué la escuela sea pública o privada? No. El nivel educativo de los padres, el nivel socioeconómico, eso es lo que determina” (2008, p. 36 ).

La segunda noción cobijada bajo la equidad tiene que ver con la capacidad del sistema para garantizar el acceso, la permanencia y la graduación de todos los individuos que tengan los méritos y la decisión de estudiar, sin que el factor económico sea una limitación. En este punto el papel del Estado es insoslayable y determinante, dada la responsabilidad que tiene de garantizar un sistema correctivo y compensatorio, que dé oportunidades de acceso, permanencia y graduación, a los más pobres. Es importante aclarar que el deber del Estado no debe confundirse con una obligatoriedad extrema, imposible de sostener en un país con pocos recursos, lo que sí debe hacer es garantizar que “en la medida que aumenten los niveles de participación, dicho aumento debe tender a disminuir la exclusión generada por factores externos a los méritos y a la decisión personal” (Johnstone, 2008b, p. 22).

Este acceso a la educación superior, se encuentra relacionada con el acceso y permanencia en los niveles previos, entonces surge la pregunta sobre qué nivel de la educación apoyar, pues:

si se quiere mayor educación superior se debe incrementar el porcentaje de población con educación media. No se puede cambiar el

porcentaje de ingreso a las Universidades sin cambiar el porcentaje de educación media (2008, p. 13).

Con respecto a la equidad en las oportunidades que brinde el sistema educativo, es igualmente válida la condición según la cual esas mismas oportunidades deben ser brindadas en todos los niveles educativos anteriores. Según López-Segrera (2008), poco vale asegurarse de que todos entren al sistema educativo superior, si, por ejemplo, en los niveles básicos no se ha protegido la calidad y permanencia. Escardibul, por su parte, ve que apostarle a aumentar el acceso como forma de buscar un sistema educativo más incluyente, y por ende equitativo, implica concebir políticas de compensación para los jóvenes que provienen de familias de bajos recursos, ya que ellos tienen obligaciones monetarias más fuertes y no poseen la cultura familiar de invertir en la educación -"no todo el mundo ha entrado a la universidad" (2008, p. 36) por tanto, sienten el peso moral de no estar contribuyendo desde muy jóvenes a la manutención de su familia. Por consiguiente, lo que garantiza la equidad son los sistemas de compensación para eliminar inequidades de orden social y económico que limitan el acceso a la educación de un alto porcentaje de las personas que poseen las condiciones académicas para ingresar a este nivel educativo. De esta forma, el objetivo básico de las políticas de financiación centradas en la equidad es solventar las matrículas, por ejemplo, mediante becas y préstamos flexibles para la manutención del estudiante. En este mismo orden de ideas, Chapman considera que está bien solicitar al estudiante que contribuya, pero bajo ningún motivo tal contribución se puede convertir en un lastre demasiado pesado que dificulte el acceso (2008, p. 34).

Después de analizar el concepto de equidad, procedamos con el de eficiencia, el cual, para Tünnermann, hace referencia a la exigencia de que el sistema educativo procure rendir los máximos beneficios de que es capaz. En este sentido, afirma que:

Las instituciones de educación superior tienen el compromiso de hacer

un uso eficiente de los recursos con programas socialmente pertinentes y de calidad. Para garantizar esos resultados deben existir sistemas de evaluación. Es que la evaluación en nuestros países está para medir la calidad, pero ahora tenemos [también] que medir la pertinencia. Porque tienen que tener [las instituciones] muy buena calidad y pertinencia: ¿a qué responde esa carrera?, ¿se necesita o no se necesita? (2008, p. 38).

Se hace evidente, entonces, que la eficiencia es un proceso que se logra en cuanto los recursos son bien utilizados en la corrección de deficiencias del sistema educativo. Esta inversión compromete a las instituciones educativas, que deben dar cuenta de la forma en que invierten sus fondos para el mejoramiento del sistema, a partir de la comparación entre diferentes instituciones educativas, en diferentes contextos.

Dentro de este mismo señalamiento, encontramos la afirmación de Escardibul, para quien la inversión en educación no pertinente es un desangre para el sistema y, por ende, es ineficaz:

Los países tienen que plantearse, o cursos que se están dando donde hay más profesores que alumnos, porque son carreras que ya no tienen éxito, o la terrible oferta que hay ahora por el enorme crecimiento de la universidad pública. Yo estoy de acuerdo en que hay que buscar la eficiencia, es necesario controlar esas ineficiencias que hay, que es un desangre de recursos muy importante (2008, p. 12).

Es claro que estamos frente a un problema de eficiencia cuando la relación entre número de estudiantes y profesores es inadecuada, es un indicador de deficiencia la cual es necesario evaluar para fundamentar las decisiones que la corrijan. Por otra parte, son el Estado y las instituciones que ofrecen los programas quienes tienen que juzgar sobre la pertinencia de los mismos – la cual no debe ser confundida con el éxito. Un programa académico es pertinente

cuando se genera a partir de un conocimiento integral de la sociedad y de sus necesidades; de una idea de formación y de una clara concepción del devenir de la sociedad. Así, tenemos un criterio para juzgar sobre la pertinencia de los programas y de las acciones de las instituciones.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la búsqueda de eficiencia depende de un empleo adecuado y pertinente de los recursos, la afirmación de Sanyal, según la cual la eficiencia implica una alianza con el sector privado, viene al caso de manera contundente: “para alcanzar la eficiencia es necesario que [las instituciones de educación superior] se asocien con el sector privado, pues los gobiernos no tienen la capacidad para financiar toda la educación superior y por lo mismo, no podrían ampliar el acceso” (2008, p. 21).

Finalmente, la mayoría de los entrevistados encuentra una diferencia entre la educación privada y la pública, en cuanto a la eficiencia, ya que, según ellos, las instituciones privadas son más eficientes que las públicas, en palabras de Johnstone:

es un hecho que la mayoría de las instituciones privadas, dado que tienen que buscar tan altos niveles de eficiencia, que responden a necesidades de mercado, pueden proveer la mayoría de las necesidades básicas de educación avanzada de una manera mucho más eficiente que las universidades públicas (2008c, p. 69).

Esta diferencia, en el caso específico de Cortadellas (2008) se relaciona con la existencia de una idea falsa, consistente en que a la educación pública no se le puede exigir calidad, en cuanto es gratuita, y no está supeditada a tantos órganos de control como la educación privada. Esta idea hace que ni los estudiantes, ni los docentes reclamen altos niveles educativos. Esta tendencia ha de ser erradicada con el fin de generar equidad.

## **5. Los mecanismos de financiación: más allá de la tensión público-privado**

La concepción que se tenga sobre el tipo de bien que sea la educación superior determina la elección de las fuentes de financiación de la misma: Así, si se la considera bien público, debe ser el Estado el financiador; por el contrario, si se le considera bien privado, su financiación debe estar a cargo de los estudiantes, sus familias y/o las empresas; finalmente, si se le conceptúa como bien mixto su financiación debe ser responsabilidad compartida entre el sector privado y el público. La mayoría de los expertos la conciben como bien mixto. En el discurso de los entrevistados se pueden identificar tres factores que se desprenden del carácter público de la educación superior y que validan su financiación con fondos estatales: las externalidades, la autosostenibilidad y la equidad.

Para Chapman, la financiación de la educación superior por parte del Estado se justifica por las externalidades positivas que genera; entre mayores sean éstas mayores deben ser los recursos asignados a la educación con recursos del erario para promover el mejoramiento de la calidad y la eficiencia.

“La regla básica en la financiación pública es que para que se realice una distribución eficiente del gasto gubernamental, éste debe ser igual al valor marginal de las externalidades. Si se quiere que el gobierno invierta bastante usted está frente a un caso en el cual las externalidades son muy altas; mientras en el caso opuesto, las externalidades serían mínimas” (Chapman, 2008, p. 11).

Según Johnstone, al decidir sobre las fuentes y cuantía de la financiación de la educación superior es necesario tener en cuenta su autosostenibilidad y discernir al respecto mediante el análisis de las dos posiciones extremas posibles en torno al tipo de bien que es la educación superior: público o

privado. Si se considera a la educación superior exclusivamente como bien público, ésta debe ser financiada por el Estado y termina colapsando, como está demostrado históricamente, lo cual genera inequidades y la avoca a la privatización (2008b). Ejemplo de recurrir exclusivamente a esta fuente de financiación es el de algunas naciones africanas y comunistas, las cuales han supeditado el ingreso a un examen de suficiencia, cuyo puntaje mínimo para el acceso es determinado por la disponibilidad de recursos del Estado (2008c).

Si se le considera bien privado, la responsabilidad de su financiación recae sobre los actores privados y la financiación estatal sólo se da en los casos en los cuales la financiación privada no alcanza a cubrir las necesidades de la sociedad, o es exageradamente costosa. Así, sólo en los casos en que se constaten tales necesidades sociales, interviene el Estado. En conclusión, para Johnstone, la financiación de la educación superior debe ser estatal hasta el nivel en que sea sostenible.

Johnstone manifiesta que para evitar que la financiación de la educación superior por parte del Estado genere inequidades sociales, es importante tener en cuenta el problema de la gratuidad, ya que se puede considerar que cuando la educación es financiada por el Estado, ésta es absolutamente gratuita sin tener en cuenta que los recursos, generalmente, provienen de los impuestos. Ahora bien, si el sistema de impuestos no es el adecuado puede dar como resultado que la educación pública genere más inequidades de lo que se creería a primera vista.

Es fácil decir 'hagamos toda la financiación con recursos públicos', siempre y cuando el sistema tributario sea progresivo, pero si el sistema tributario depende de impuestos al consumo, o impuestos a la electricidad o al agua, o el peor de todos, si el gobierno financia sus gastos con ajustes por inflación o financiación por déficit, este tipo de impuestos, estos gastos van a recaer más en los pobres, entonces es más difícil justificar que los impuestos van a solucionar los problemas

de educación de los pobres, porque son los pobres los que están pagando a través de sus impuestos (p. 14).

Por su parte Cortadellas encuentra la financiación estatal atada a equilibrar las desigualdades sociales e inequidades, estando centrada por lo tanto en la población con mayores niveles de pobreza. Tanto para Cortadellas como para Johnstone, la financiación pública puede estar enfocada a costear la infraestructura universitaria la cual no se podría construir sólo con fondos privados.

aquello que está relacionado con laboratorios es muy costoso, entonces es válido que el gobierno intervenga en una proporción muy alta en esos programas. Creo que hacer financiación a través de matrículas que vengan de fondos del gobierno y de préstamos subsidiados es una alternativa, es una buena forma de financiar al sector privado porque lo hace competitivo y eficiente, al mismo tiempo que permite que algunos de los estudiantes pobres puedan ir a instituciones privadas (Johnstone, 2008b, p. 16).

Igualmente, para este entrevistado el Estado debe preocuparse fundamentalmente por el nivel investigativo de la universidad.

La postura de Sanyal se encuentra en esta misma vertiente, y asegura que la financiación pública debe estar mediada por una intervención en la oferta y la selección de disciplinas y grupos poblacionales estratégicos que deben ser apoyados, sin privilegiar los intereses del sector privado (2008, p. 7).

Así, se llega a considerar que la financiación por parte del Estado no solo debe estar dirigida al sector público, antes bien puede pasar al sector privado siempre y cuando esta intervención mejore la efectividad a nivel de la producción investigativa de la educación. Al respecto, el caso concreto de Nicaragua, traído a colación por Tünnermann “cuando yo era miembro de la Asamblea Nacional se llegó a incorporar (...) una porción del 6% del

presupuesto estatal para su financiamiento, a varias universidades privadas que fueron consideradas como privadas de servicio público” (2008, p. 4).

Ahora es necesario abordar la fuente de financiación privada. En primer lugar, la de los sujetos que se educan y sus familias. Su justificación proviene del bien privado que involucra la educación, así Salmi afirma que "los estudiantes que tengan mayores beneficios privados deben contribuir" (2008, p. 14), y en el mismo sentido Chapman (2008, p. 16), indica que la financiación puede ser de las familias o de los estudiantes; en el caso de Johnstone se enfatiza en una financiación compartida entre la familia y el estudiante:

la contribución de los padres es muy importante porque el sistema de la parte norte de Europa rechaza la contribución de los padres y pone toda la carga a los estudiantes. El Reino Unido en los años 97 y 98 comenzó a moverse hacia la participación de los padres en el costo académico, el costo de educación es mayoritariamente pagado por los padres, la Gran Bretaña ha abandonado el tema de compartir los gastos y se ha ido al modelo australiano de costos diferidos. Entonces aquellos estudiantes a los que no les gustaban los costos académicos, asumen que el gobierno a través de los contribuyentes va a pagar eso y eso nunca pasó. Pasó que los padres de la clase media que estaban pagando los costos académicos se lo han pasado a los estudiantes. Es algo atractivo, llama mucho la atención, es una política que tal vez Colombia no implementaría (2008c, p. 19).

La reflexión de Johnstone apunta a criticar los mecanismos de financiación que han desplazado la responsabilidad de la financiación de la educación superior de los padres a los estudiantes o egresados. En los aportes del estudiante y la familia, Johnstone clasifica los grupos objetivos a los cuales se les podría pedir un pago por la educación: los estudiantes de universidades públicas en horario diurno y las familias de clase media y alta (2008b). Estos aportes de los estudiantes y las familias, como lo indica Cortadellas, pueden

ser usados para cubrir lo relacionado con el consumo propio de la universidad: "los sueldos de los profesores, y todo el gasto por el uso o la utilización de la universidad " (2008, p. 29).

En segundo lugar, la financiación privada proviene de las empresas (de la sociedad civil en general) y está determinada por sus intereses, encausada a través de donaciones y con mucha frecuencia estimulada por beneficios tributarios, como es el caso del nacimiento de Harvard (López-Segrera, 2008, p. 12).

Después de abordar de forma general los sistemas de financiación y asumiendo que la educación superior es un bien mixto, en seguida se abordará el sistema de costos compartidos. Teniendo en cuenta la dificultad de sostener una educación equitativa y eficiente a partir de una sola fuente de financiación, se hace indispensable la opción de un sistema de financiación compartido, entendido como el compromiso social de todos los actores (Estado, familia, sujeto que se educa, sector productivo, entre otros), en búsqueda de mayor calidad, cobertura y competitividad, ya que, si todos son beneficiarios de la educación es necesario que todos se hagan cargo de los costos de la misma (Sanyal, 2008, p. 15). Para ello, es requisito que todos los involucrados adquieran clara conciencia de los beneficios que la educación les depara.

Así, un mecanismo de financiación de la educación superior en el marco de los costos compartidos implica la concepción de la misma, como ya se indicó, como bien mixto y la existencia de una cultura de pago, entendida como el hábito de participar en la financiación derivado de una estructura simbólica con base en la cual se juzga y se actúa.

En contra de la cultura de pago opera el miedo al endeudamiento o a ser tachado de moroso y, por ende, excluido de la misma sociedad, temor presente en muchos de los jóvenes. En este sentido, la cultura de pago tiene dos polos: uno negativo y uno positivo, donde el primero mueve a la inacción académica y

el segundo a la acción responsable. El primero implica no entrar a la universidad por miedo a no tener con qué responder o no querer asumir ningún costo. El segundo implica aprender a asumir el riesgo a partir de una financiación solidaria. De esta manera, se comprende que la forma cómo se asume la financiación depende, también, de lo "acostumbrados" que estén, el sujeto y la sociedad, a pagar por la educación:

Es un tema cultural, la gente se acostumbra en la medida en que haya universidades privadas, la gente entiende que si el vecino paga en una universidad privada, cuando yo estoy en una universidad pública debería pagar algo (Johnstone, 2008a, p. 19).

Así, parte fundamental del planteamiento de un sistema de costos compartido que permita equidad y eficiencia, es educar en una cultura de pago solidaria y positiva a toda la sociedad.

Al respecto, el discurso de Cortadellas aporta la perspectiva de que el sujeto entienda que su educación tiene un costo y que ese costo se relaciona con que es valiosa:

[Si un] estudiante va a comprar un carro, tiene que (...) pagar, y si no tiene el dinero (...) lo tiene que conseguir. (...) para lograr que realmente valoren lo que están haciendo, que tengan que hacer el gesto de pagar, que si los créditos a los que te has matriculado cuestan diez mil, pues pagues diez mil, que es mucho, pues consíguelo, (...), lo mismo que te conseguirías si te compararas un carro (2008, p. 18).

Por otro lado, es necesario que el gobierno también cree una cultura de pago solidaria, para que la situación económica no se convierta en el dispositivo de discriminación para entrar o no entrar a la universidad. A su vez, debe existir un sistema capaz de compensar y de generar confianza que elimine el miedo a endeudarse. De esta manera, sin formar en la sociedad una responsabilidad con la propia educación, donde se comprenda que la gratuidad

acarrea problemas económicos complicados, es muy difícil lograr que el sistema de financiación a partir de costos compartidos tenga éxito.

Este punto, fuertemente enraizado en el imaginario colectivo es de vital importancia a la hora de definir el sistema de financiación. Johnstone no opta por el sistema de impuesto a los egresados o los fondos mutuos de inversión como sistema de financiación, en cuanto él indica que no son lo suficientemente eficientes a causa del alto riesgo de no pago, además de la implicación en el primer caso de tener una deuda durante toda la vida por ser simplemente profesional:

El impuesto a los graduados es un impuesto adicional al impuesto a la renta, por el resto de la vida, por el hecho de que soy un graduado de una universidad. Entonces el problema del impuesto a los graduados es que no tiene un saldo que se va agotando, es una deuda permanente, no importa cuanto haya pagado yo, siempre estaré endeudado por una sobretasa sobre lo que yo pague de impuesto a la renta (2008b, p. 30).

A este respecto, también Chapman evidencia las complicaciones del sistema en cuanto se deba pagar un impuesto sin estar ejerciendo la profesión estudiada:

Esto se conoce como el efecto Mick Jagger, músico reconocido que además tiene formación avanzada del London School of Economics y si tuviera que pagar un impuesto de graduado debería pagar una fortuna mes a mes por su ingreso de la música (2008, p. 31).

Igualmente los fondos mutuos, y todos los sistemas basados en la teoría del capital humano, tienen el problema fundamental de no medir las diferencias de ingreso entre los diferentes sujetos dadas sus condiciones personales y sus profesiones (Johnstone, 2008b, p. 30). En este mismo sentido, Chapman considera que el crédito desde las teorías del capital humano terminaría privilegiando a un cierto tipo de carreras que generan más beneficios

económicos que otras, cuestión que no determina verdaderamente la pertinencia de las carreras en el contexto. Este es el caso las carreras de negocio frente a las humanidades (2008, p. 35).

Por estas dificultades, de los créditos convencionales, se han propuesto sistemas coherentes y estables de crédito estudiantil. Una de estas opciones es el sistema de costos compartidos, en donde, para Johnstone, existe una responsabilidad de cada uno de los actores para comprometerse en mejorar la calidad de la educación, pues es ésta la única forma de eliminar la carga negativa que implica que el estudiante y su familia deban hacerse cargo de un segmento del costo educativo. Tal carga negativa se ha mantenido culturalmente a partir de la idea del Estado benefactor que se hacía cargo de todo el costo de la educación, sistema imposible de mantener actualmente. En este sentido, el cobrar matrícula no debe implicar la reducción de los ingresos públicos a la universidad, antes bien:

El momento político para implementar una matrícula es cuando el gobierno está decidido a cobrar menos de lo que necesitaría, poner muchos más recursos, desarrollar la calidad, expandir la accesibilidad, implementar un sistema de hacer programas de incentivos con base en los ingresos de manera que todo eso cubra el mal efecto político de cobrar una matrícula (2008c, p. 48).

De esta forma, cuando el Estado no puede hacerse cargo de todo el costo de la educación, el préstamo estudiantil se manifiesta como una de las formas más factibles para implementar un sistema de financiación de la educación superior en un país que necesita una educación equitativa, en términos tanto de acceso, como de eficiencia y calidad (2008a, p. 23).

Es necesario en cuenta que para una propuesta de financiación de la educación superior a través de crédito, es indispensable considerar tres variables que determinan los sistemas particulares de crédito: capacidad de

pago, tasa de interés y plazos.

La política de financiación propuesta por Johnstone, es una modalidad de crédito que consulta la capacidad de pago actual, tanto de la familia como del estudiante y es un crédito con garantía estatal. En esta propuesta no se condena al sujeto a ser un deudor moroso, ni se le excluye de acceder a la educación superior.

Otra estrategia de pago compartido es la “Matrícula selectiva” la cual tiene en cuenta la capacidad de pago de las familias. Este sistema es visto como adecuado por Cortadellas, quien a la vez afirma que procura ser:

un sistema generalizado, para todos igual en el sentido de que todos tengan que devolver, cada uno según la medida de sus posibilidades. Yo no vería nada mal que no hubiera esa distinción tan clara entre universidades públicas y universidades privadas (2008, p. 14).

Un ejemplo de cómo funcionaría la “matrícula selectiva” - denominado por Marcucci (2008, p. 19) y Tünnermann (2008, p. 4) "matrícula diferencial" - se encuentra en la cita de López-Segrera:

Por ejemplo, un joven universitario que va a estudiar Física en la UNAM, si su padre es dueño de una empresa que gana al año cien o doscientos mil dólares, [hay] que cobrarle al año una cantidad determinada (...) que tenga en cuenta los ingresos del padre. Si el joven es hijo de un profesional médico, que (...) gana al año (...) treinta o cuarenta mil [dólares], pues tiene que pagar en proporción. Y si el joven es hijo de una madre que tiene bajos ingresos, (...) la matrícula debe [ser] gratuita e inclusive debe haber un sistema de préstamo que le permita a ese joven no tener que trabajar durante el período que estudia su carrera, y luego al obtener un empleo tendrá que devolver ese dinero (2008, p. 16).

Otro punto de vista respecto a la financiación compartida es la ofrecida por Tünnermann (2008, p. 24) quien considera que no debe ser sólo crédito, ni sólo beca, sino un porcentaje de cada uno de los dos; así el estudiante paga una parte y la otra parte es pagada por el Estado; ello tanto a nivel de pregrado como de posgrado. Un factor que entraría en el cálculo de la proporción que debe financiar el Estado y el estudiante es la capacidad de pago de este último y la pertinencia del estudio para el desarrollo del país:

Una manera de asumir el costo [de la matrícula] es que sea mitad crédito y mitad beca; que no todo sea crédito. O sea, que el estudiante sepa que va a tener que pagar una parte pero que la otra parte se la dan, pero tiene que ser un organismo de crédito educativo del Estado. Y por ejemplo, si quiere hacer un posgrado, una especialización en el extranjero, que el país necesita, se pueden dar, a este tipo de proyectos financiación compartida, el porcentaje puede variar según los ingresos de la persona en función de los méritos (2008, p. 12).

Frente a la tasa de interés, Johnstone argumenta que si bien los créditos deben tener en cuenta la capacidad de pago del sujeto a educarse y tener una extensión de tiempo para el pago adecuada, considera que éstos no deben tener un interés muy subsidiado:

Los estudiantes de universidades públicas [deben tener la posibilidad de acceder a un crédito] bajo un esquema de préstamos teniendo cuidado de que haya una tasa de interés mínimamente subsidiada, (...) y con una buena tasa de recuperación, haciéndole entender al estudiante que es un préstamo y que va a tener que pagarlo, y que si no lo hace va a tener consecuencias (2008b, p. 26).

[Los créditos] tienen que estar bien garantizados, se pueden subsidiar las garantías y la administración del préstamo, pero la tasa de interés a la que se otorga el préstamo debe estar muy cercana a la que obtuvo el

gobierno de los fondos para hacer esos préstamos. El problema de hacer préstamos a estudiantes del sector público y privado en Colombia es que la demanda puede ser muy alta de manera inmediata, no va a ser de aumento progresivo y de pronto no va a haber suficiente capital para cubrir esa demanda (2008, p. 41).

La posición sostenida por López-Segrera, más bien afirma que los créditos deben tener un interés bastante subsidiado:

inclusive el Estado debería establecer un sistema de becas amplias y de préstamos a tasas de interés muy bajas. Por ejemplo, me decía Bruce Johnstone que por qué en América Latina no se resolvía la educación superior con préstamos como en EEUU. Bueno, el problema es que un préstamo para estudiar en EEUU puede pagar un interés de 2 ó 3% y en América Latina paga un 20 ó 22% (...) por lo general no hay sistemas de préstamos a bajo interés en los países menos desarrollados de Asia o África y eso contribuye a la desigualdad enormemente y no a construir la equidad (2008, p. 26).

Chapman, al definir una política crediticia para la educación superior, considera que la capacidad de pago que se debe consultar es la que el estudiante tendrá cuando sea egresado de la educación superior, sin incluir la de su familia de origen. El autor critica los sistemas de créditos convencionales, por cuanto no se basan en la capacidad de pago futura del egresado y por tanto en muchos casos son contraproducentes para él mismo: los créditos son inadecuados, los intereses son muy altos, el plazo para el pago es muy corto y las cuotas sobrepasan o igualan los ingresos del graduado:

Los bancos y el ICETEX no tienen este tipo de cosas en cuenta y no analizan la relación entre cuota a pagar e ingreso percibido; sólo se interesan cinco años después cuando la persona está por obtener el título o ya lo obtuvo y debe empezar a pagar su obligación y no lo hace;

no porque sean tramposos sino porque no tienen la capacidad para pagar. El debate podría iniciar ya con los datos que se tienen, pues se puede demostrar de manera poderosa con datos recientes las debilidades del sistema actual (2008, p. 17).

Además, estos sistemas de crédito, pueden generar en los estudiantes temor al endeudamiento e incrementar la posibilidad de caer en la trampa de elegir la carrera simplemente por los ingresos futuros que les garantice el pago del crédito. Por lo tanto, Chapman propone una financiación a partir de un sistema de ingresos contingente, el cual en Australia se denomina HECS-Esquema de Contribución a la Educación Superior. Para este experto, es necesario un tipo de financiación que parta de la capacidad de pago del futuro profesional – como ya se indicó -, y no de su familia (2008, p. 19). Igualmente debe implementar un mecanismo de compensación para subir o bajar, alargar o acortar las cuotas dependiendo de la renta que tenga en los diferentes momentos de su vida profesional. Por ende este sistema de financiación se correlaciona con una educación de calidad ya que si se recibe una buena formación se conseguirá un mejor empleo y será más fácil para el sujeto hacerse cargo de la deuda, teniendo, al mismo tiempo, una buena calidad de vida. Para poner en funcionamiento este tipo de sistema es esencial un mecanismo eficiente de recolección de datos para identificar la capacidad de pago del beneficiario y, además, un mecanismo de recaudación que puede ser el mismo de los impuestos.

Frente al sistema de Chapman se encuentran las críticas desarrolladas por Johnstone. En primer lugar, el entrevistado considera que el HECS es igual a un crédito, sólo que tiene en cuenta unos parámetros de tiempo e ingresos que antes no se tenían en cuenta, pero igualmente el sujeto está obligado a pagar; por ende, no se le debe engañar diciéndole que ya no debe hacerlo, cuestión que desemboca en una concepción errada del endeudamiento (Johnstone, 2008a). Por otra parte, un punto crucial de las HECS es que los fondos salen sólo del gobierno y ello no es lo más adecuado en cuanto implica aumentar los

impuestos o el endeudamiento externo sin tener la garantía del pago. Finalmente, uno de los problemas que más calan en un país como Colombia es el seguimiento del profesional pues si no tiene un empleador fijo o si cambia de residencia el pago se puede ver comprometido, al igual que la evasión de ingresos dentro de un sistema poco eficiente como el colombiano.

En síntesis, el sistema de costos compartidos implica la acción conjunta de los actores, responsabilidad no sólo en el pago, sino también en la toma de decisiones respecto al desarrollo educativo y al uso de los fondos.

Ahora bien, para procurar tales créditos se necesita una alianza con el sector privado, para que el Estado no desborde su capacidad de financiación. Esta alianza con el sector privado se puede lograr si se tiene una garantía triple: la del estudiante y su familia, la del establecimiento educativo y la del Estado. Por ende, responsabilidad es responsabilidad hacia el futuro de la deuda, de compromiso ante los pagos para sostener el mismo sistema de costos compartidos.

### **Aspectos considerados para diseñar una forma de financiación**

Al hablar de los aspectos necesarios para la financiación se hace referencia a toda aquella información que se debe tener en cuenta para elegir, estructurar e implantar un determinado sistema de financiación en un país, al decir de Pamela Marcucci:

Todos los programas tienen que ser desarrollados siguiendo la estrategia de financiación de la educación superior que el país se haya trazado. No se puede hablar de préstamos si no va a haber costos de matrículas, por ejemplo, y el tipo de préstamos que es conducente depende del tipo de matrículas que aplica cada país en particular. Las condiciones de cada país determinan cuál es más fácil de implementar y con éstas se debe iniciar (2008, p. 27).

De esta manera, a partir de tal información se puede crear un sistema transparente que garantice la efectividad del sistema de administración en pro de “evitar fugas y fallas” (Salmi 2008, p. 20). El sistema transparente garantiza la confiabilidad de la información respecto a los sujetos que se educan y a partir de allí el sistema de administración traza el modelo básico definiendo a quién se financia, para qué se financia, cómo se financia y qué se financia; al igual que el sistema de captación de los pagos, si existe un sistema de impuestos viable, si la captación de la renta se cumple de manera eficiente.

Lo anterior es un reto difícil y exige un análisis detallado de la información, al decir de Johnstone:

Básicamente lo que hay que hacer en estos casos, ya he escrito sobre el particular, es triangular datos, buscar información de diferentes fuentes. En EEUU por ejemplo, se pide a los aplicantes para este tipo de auxilios que presenten una copia de su declaración de impuestos; en EEUU la mayoría de las personas tienen que presentar renta, entonces tiene ventaja en ese sentido, y se cumplen estrictamente no porque la gente sea más honesta sino porque los sistemas de auditoría son mucho más eficientes. Por eso es que un préstamo sujeto a contingencia no funcionaría en Colombia. (...) Ese análisis se hace también en forma de categorías de acuerdo a la calidad nacional; por ejemplo, si eres un empleado público se te da porque sabes que el gobierno tiene información sobre tu ingreso; si trabajas para una multinacional ya se presume que puedes pagar por sí mismo; si eres de alguno de los departamentos, si trabajas en un Estado específico es probable que seas pobre o que tengas un ingreso bajo. Entonces no sólo es la cifra que se ve en la declaración de renta, sino también otras condiciones; el origen geográfico es uno, el tipo de empleador es otro (2008c, p. 38).

Tanto para Sanyal como para Johnstone es absolutamente importante, al

momento de diseñar un mecanismo de financiación de la educación superior, como primer aspecto, el estudio de la capacidad de pago del sujeto y su familia y conocer si han pagado por la educación secundaria, lo cual implica que él y su familia pueden hacerse cargo de parte del pago de los estudios superiores.

Chapman es claro que para un sistema de pago contingente al ingreso es esencial construir un compilado de información respecto a lo que puede llegar a ganar el sujeto durante un lapso de tiempo posterior al grado, teniendo en cuenta la discrepancia de la capacidad de pago entre diferentes disciplinas y diferentes contextos, así es indispensable:

poder determinar de forma confiable el ingreso de las personas, una vez se sabe esto, se puede recolectar. La información básica, es ingreso a través del tiempo, ingreso de las familias al empezar los estudios, ingreso de graduados de diferentes disciplinas y momentos, costos, costos marginales... ya que es muy difícil tener un costo exacto se puede calcular un costo estimado (Chapman, 2008, p. 43).

Cortadellas (2008, p. 16), y Johnstone (2008b, p. 45) consideran que la primera medida para implementar un sistema de costos compartidos es el pago de una matrícula basada en la capacidad de pago. Dentro de este mismo aspecto es importante anotar, que el análisis de la capacidad de pago es básico dentro de la creación de una cultura de pago, en cuanto los estudiantes se sienten más conformes cuando se ha tenido en cuenta esta información en el diseño de la financiación, ello es claro en el trabajo que desarrolló Marcucci:

Acabamos de hacerlo en Kenia, Marruecos, Egipto y Etiopía, y le preguntamos a los estudiantes bajo cuáles circunstancias les parecería que esto sería más favorable, es decir, comenzar a cobrar matrículas o aumentar el cobro de las matrículas, y en todas partes dijeron que protestarían menos si hubiera un verdadero estudio de la capacidad de pago por parte de cada uno (2008, p. 39).

Otro aspecto a tener en cuenta es la capacidad e interés del sector privado y las empresas para financiar la educación (Sanyal, 2008, p. 23). Este aspecto, implica comprometer al sector privado con la financiación en cuanto son receptores de los beneficios de la educación. Igualmente, Johnstone evidencia una interesante relación entre financiación estatal y financiación del sector privado, en el sentido de que éste último puede aliviar la carga del primero, estableciendo una garantía estatal para el incumplimiento del crédito que se les otorga a los estudiantes (2008c, p. 57).

En este mismo sentido, es importante saber de qué manera el Estado participa en la financiación, así “ser garantizado por el Estado” hace referencia a la capacidad del mismo para invertir en educación y a los objetivos que se propone con tal inversión: “Lo primero es definir los objetivos del gobierno. ¿Quieren expandir las universidades públicas al tiempo que promueven las privadas? ¿O tienen otro tipo de ideas? ¿Están preocupados por el tema de equidad?, etc...” (Marcucci, 2008, p. 39). Tal análisis va correlacionado con un estudio de la pertinencia de las diferentes carreras en el contexto social, y desde allí una regularización de los fondos estatales a las carreras que se ven más necesarias dentro de tal contexto.

Que el Estado tenga una política que comprenda la importancia de la educación superior y por tanto se decida a asignarle suficientes recursos. Por supuesto que también no se trata de dar más recursos para una educación superior que no tiene ni calidad ni pertinencia, y eso a veces es lo que pasa, se repiten los programas, se provoca un déficit profesional en algunas áreas (Tünnermann, 2008, p. 12).

Finalmente, el otro dato fundamental para la estructuración de un sistema de financiación es el contexto actual de la educación en el país. No se puede partir ni de supuestos ni de modelos exitosos en otro contexto, es necesario un análisis estadístico de las condiciones que presenta el país en particular:

Una vez definida la situación política, entonces es necesario hacer estadísticas del sector: cuántas personas están abandonando las escuelas, deserción, cuál es la tasa de crecimiento de esa edad específica de la población -entre los 18 y los 20, cuántas universidades hay -públicas y privadas-, también información sobre el clima político específico del país, cuánto margen de maniobra tienen los políticos, cuánta animadversión habría por parte del estudiantado hacia un cambio en el sistema, información sobre los estudiantes, también, encuestas sobre qué opinan los estudiantes sobre implementar este tipo de procesos (Marcucci, 2008, p. 39).

### **Los problemas del sistema de financiación**

Cuando los entrevistados se refiere a problemas del sistema de financiación se relacionan todos aquellos aspectos que imposibilitan un retorno de la inversión y van en contradicción con la transparencia del sistema. En este sentido, se encuentra la visión “peyorativa de la educación”, la contradicción entre beneficio individual y conocimiento público; y dos grandes problemas: los riesgos de selección adversa y riesgo moral.

Frente a la selección adversa Chapman afirma que la única forma de saber que se está atendiendo a quienes lo necesitan es a través de la obligatoriedad del pago: "no se puede correr el riesgo de hacer una mala elección y para esto se debe hacer del pago algo obligatorio" (2008, p. 26). En este mismo orden de ideas, es diferente entre el sistema teórico y la realidad del crédito. Como lo ve Johnstone, es posible que las personas que realmente tengan capacidad de pago no deseen ingresar en tipos de crédito contingente porque piensan que tal vez el otro no le va a responder (2008, p. 30).

Ahora, la selección adversa en la financiación de la universidad tiene dos dimensiones: por una parte, si la financia el Estado y esa universidad no tiene políticas que garanticen equidad, entonces se está financiando a una clase equivocada (López-Segrera, 2008, p. 16) y (Chapman, 2008, p. 23),

(Tunnermann, 2008, p. 18). Por otra parte, si la financiación se hace mediante créditos y estos créditos no poseen un sistema compensatorio, entonces los más pobres deben diferir más su pago con lo cual resulta que ellos van a tener que pagar más a los bancos e ICETEX (Jonsthone, 2008, p. 33), (Chapman, 2008, p. 20).

Johnstone plantea las dificultades del crédito HECS cuando éste es recaudado por las autoridades de impuesto relacionadas con la evasión de impuestos y por lo tanto con la evasión del pago del crédito. Al respecto plantea que “el ingreso es un factor que es muy fácil de esconder”. El ejemplo clave es el de Australia donde algunos estudiantes dejaron de pagar el impuesto a la renta para evadir el pago de su crédito HECS: “al ser la autoridad fiscal la que recauda tanto el impuesto a la renta como el préstamo a estudiantes, éstos últimos confunden los dos temas como si estuvieran pagando a la misma autoridad, y eso pone en peligro el cumplimiento de impuesto a la renta (Johnstone, 2008a, p. 31).

Con respecto al riesgo moral, se da la aporía en que un país con recursos reducidos debe mirar a quién privilegiar en la educación, en contraste un país como Estados Unidos puede “darse el lujo” de financiar hasta a aquellos que son mediocres: “gente mediocre que llega a ese alto grado académico, y lo hacemos bajo la bandera de la equidad, porque tenemos el dinero, pero no todos los países pueden darse ese lujo” (Johnstone, 2008b, p. 22). En este sentido surge de nuevo la categoría de responsabilidad, entendida desde un nosotros que decide hacerse cargo de la manutención del bien público.

Si Colombia decide tener educación gratis en la medida en que ésta sea tomada por familias que pueden pagar algo, entonces Colombia estará negando el acceso a ese ingreso que válidamente podría tener. El hecho de tener un sector privado muy significativo sugiere que hay muchísimos padres que aceptan el hecho de que ellos tienen que pagar. Y si quieres subir la calidad de los servicios en tu universidad

pública, para que sea equivalente a las privadas, entonces estás sugiriendo que estos hijos de clase media alta se vayan al sector público que es totalmente gratis, en lugar de estar contribuyendo a la calidad académica (2008, p. 27).

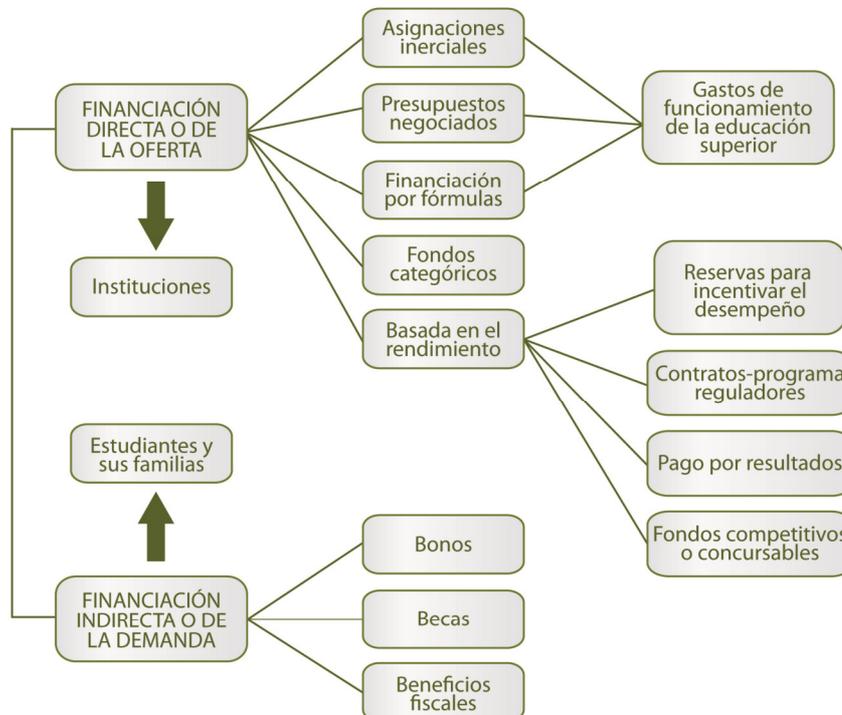
A través de la discusión y de la interacción con los entrevistados se clarificaron e identificaron conceptos y hechos que contribuyeron a integrar una base teórica y empírica para la propuesta.

## 6. Los mecanismos de financiación de la educación superior: tendencias mundiales y el caso colombiano

### Tendencias mundiales

Los mecanismos de financiación fundamentados en el **principio de capacidad de pago** (Ver *Esquema 6-1*), son aquellos cuya fuente es estatal (impuestos) y que se dirigen a la financiación **directa** o **de la oferta** de la educación superior (enfocada en las instituciones) o a la financiación **indirecta** o **de la demanda** (enfocada en los estudiantes y sus familias) (Salmi y Hauptman 2006). Los aportes estatales directos suelen destinarse a instituciones de carácter oficial, pero en algunos sistemas nacionales de educación superior también pueden dirigirse a instituciones de carácter privado, como ocurre en Chile.

*Esquema 6-1* Mecanismos de financiación basados en la capacidad de pago



Fuente: Elaboración propia

En lo concerniente a la financiación **directa** o **de la oferta**, centrada en las instituciones, el destino de los fondos son las tres funciones sustantivas de la universidad (docencia, investigación y proyección social) y la gestión de las mismas. Las llamadas *asignaciones inerciales*, cuyo funcionamiento consiste en un aumento automáticamente incremental del monto adjudicado a las instituciones de acuerdo a lo asignado en períodos anteriores, son uno de los mecanismos dirigidos a este tipo de financiación.

Los mecanismos inerciales han sido cuestionados por su ineficiencia, sobre todo cuando no existen objetivos en la prestación del servicio educativo a los cuales hagan referencia los aumentos meramente incrementales. Se argumenta, también, que las negociaciones inherentes a tal sistema, llevadas a cabo entre la administración pública y las instituciones de educación superior, generan poca credibilidad y búsqueda de objetivos puramente políticos. Además, contemplándolos desde el punto de vista de la equidad, estos mecanismos reafirman las desigualdades previas del sistema, lo cual obstaculiza el crecimiento y desarrollo dinámicos del sector, debido al principio vegetativo que fundamenta su funcionamiento.

Por su parte, el sistema de *presupuestos negociados* se basa en la negociación entre el gobierno y las instituciones en torno a los fondos que se entregan a las segundas. En algunas ocasiones, el destino de los recursos está limitado a los estrictos términos de la negociación<sup>27</sup>; en otros, no tiene ninguna limitación, sino que las instituciones son autónomas a la hora de distribuir los fondos. Este sistema también puede generar inequidades, ya que los presupuestos se asignan dependiendo de la capacidad de gestión del rector ante los organismos oficiales para recaudar mayor cantidad de recursos financieros.

*La financiación por fórmulas*, por otro lado, es menos convencional y

---

<sup>27</sup> Este asunto de los presupuestos negociados de los recursos es uno de los temas que más se debate por sus efectos sobre la autonomía universitaria.

supone el uso de criterios técnicos para asignar los recursos. Las fórmulas se elaboran teniendo en cuenta algunos factores como insumos (personal, salario del mismo y formación de los profesores, entre otros), matrículas y costos por estudiante, necesidades prioritarias (lo que da lugar a la llamada *financiación por relevancia*), rendimiento y características de los estudiantes. Las más tradicionales son las fórmulas basadas en los dos primeros factores (insumos y matrículas y costos por estudiante). Entre las ventajas vinculadas a la equidad que ofrece este tipo de financiación está que se les ofrece a todas las instituciones un tratamiento similar, pues se les hace participar de las mismas condiciones, que hay una asignación transparente de los recursos públicos y, finalmente, que existe gran flexibilidad de medios empleados por los gobiernos para estimular a las instituciones a que logren objetivos socialmente valorados sin disminuir su autonomía (Bricall 2000).

Hasta aquí se han descrito tres mecanismos orientados a los gastos de funcionamiento de la educación superior.

*Los fondos categóricos*, por su parte, son un tipo de mecanismo muy convencional, en el cual los fondos se asignan a las instituciones con fines específicos, por lo general, corregir una financiación previa insuficiente, real o percibida, de un grupo de instituciones caracterizadas por su particular ubicación geográfica o por rasgos distintivos de sus estudiantes.

Los mecanismos basados en el *rendimiento* son los menos convencionales y de los más usados en la actualidad. Este *rendimiento* es distinto al rendimiento que se tiene en cuenta en el sistema de financiación por fórmulas, ya descrito. En lugar de cimentarse en necesidades institucionales, este tipo de mecanismo consiste en la construcción de indicadores de desempeño relacionados con medidas de políticas públicas, además de emplear incentivos para promover el mejoramiento institucional. Los modelos de financiación basados en el rendimiento están dirigidos básicamente a mejorar la eficiencia de las universidades. No obstante, la inclusión de medidas de rendimiento no

es suficiente si no se ampara bajo una reforma estructural de los modos de gestión y los órganos de gobierno de las instituciones de educación superior.

Por otra parte, los estudios internacionales han señalado que estos mecanismos directos o de la oferta de financiación estatal, dirigidos a subvencionar a las instituciones y basados sobre todo en la selección socioeconómica de los estudiantes, aunque inicialmente están orientados a mejorar la equidad, frecuentemente terminan siendo regresivos, beneficiando a las familias de niveles socioeconómicos más elevados y perdiendo así su objetivo original. Por este motivo, países como Suecia y Australia han venido ajustando sus modelos de financiación para sortear esta dificultad (Bricall 2000). A diferencia del anterior tipo de financiación, directa o de la oferta, en la financiación **indirecta** o **de la demanda** los recursos los perciben las instituciones, pero los beneficiarios inmediatos son los estudiantes. De ahí su carácter *indirecto*. En el marco de este tipo de financiación, el Estado podría restringir el tipo de instituciones y programas en los cuales financia la demanda, condicionando al estudiante a escoger una clase específica de institución o programa.

Aunque la financiación indirecta, enfocada en el estudiante, está vinculada básicamente a la función de docencia, cabe ampliar su aplicación a las otras dos funciones sustantivas de la universidad: la investigación y la proyección social. Ello debido a que también hay demanda social en cuanto a estas dos funciones y, en respuesta a ella, el Estado apoya económicamente proyectos específicos de investigación desarrollados por instituciones de educación superior. Sin embargo, de aquí en adelante la expresión *financiación indirecta* se referirá a la demanda de educación por parte del estudiante.

Las condiciones socioeconómicas y el rendimiento académico son, entre otros, los criterios que suelen tenerse en cuenta para otorgar a los estudiantes apoyo financiero. La financiación indirecta puede traducirse en bonos, becas, beneficios fiscales y préstamos. Estos últimos fueron introducidos por

Colombia, país pionero en su adopción a nivel mundial. *El sistema de bonos* consiste en entregarle al estudiante, a su familia, o a ambos, un bono que representa una cantidad dada de dinero que sólo puede ser usada para cubrir gastos de educación superior. Los estudiantes escogen una institución y programa a los que se matriculan, entregan el bono que recibieron a estas instituciones, y luego el gobierno debe pagarles a las mismas el importe de los bonos. Los bonos cubren total o parcialmente los gastos de funcionamiento de las instituciones, representando una ayuda económica para los estudiantes y sus familias. Un ejemplo de este sistema es el del Estado de Colorado, en Estados Unidos, donde se entrega a todos los estudiantes de instituciones públicas y privadas un bono que cubre una parte del coste medio por estudiante en las instituciones educativas públicas del Estado. Los estudiantes eligen dónde estudian y pagan el excedente de la matrícula con recursos propios o familiares.

*Las becas* son ayudas no reembolsables (o sólo en parte, de acuerdo al tipo de beca) que ofrecen los gobiernos a los estudiantes. Las formas de otorgarlas varían de acuerdo a diversos factores, entre los que se cuentan las maneras en que se gestionan los programas, el tipo de estudiante que puede acceder al sistema y los gastos cubiertos por el mismo. Sin embargo, en general existen dos formas de ofrecer estas ayudas: la convencional y la no convencional. La primera consiste en que las instituciones mismas son las que deciden quién puede acceder a las becas y qué monto representarán las mismas, casi siempre basándose en leyes y normas gubernamentales. En algunos casos, las instituciones gestionan las becas y subvenciones, y una vez que reciben las contribuciones estatales correspondientes, determinan cómo distribuir las entre sus estudiantes. Tal es el modelo imperante en países como Hungría, Lituania, Polonia y Portugal. En otros casos, los gobiernos pueden exigir que las instituciones igualen los fondos públicos mediante la gratuidad de la matrícula o el ofrecimiento de descuentos a estudiantes con necesidades particulares. Así funciona el Programa de Beca Suplementaria de Oportunidad

Educativa (SEOG), implementado en Estados Unidos, según el cual las instituciones deben igualar parte del presupuesto aportado por el gobierno federal.

El modo no convencional de hacerlo es el sistema de bonos, ya descrito con anterioridad, esta vez considerados dentro del sistema de becas. Este sistema de bonos puede ser centralizado o descentralizado. Si es centralizado, son los estudiantes quienes solicitan los bonos directamente al gobierno. Si es descentralizado, las instituciones administran los fondos guiándose por leyes gubernamentales. Este sistema es acogido por países como Estados Unidos, Francia y Dinamarca. Por ejemplo, en Estados Unidos aún opera el sistema de becas Pell, adoptado en 1970, el cual distribuye los bonos previa valoración de las necesidades particulares de cada estudiante. Otro ejemplo del empleo de este sistema es en Francia, donde los estudiantes pueden acceder a becas de estudio de acuerdo con su renta y la de sus padres. En Dinamarca, todos los estudiantes universitarios pueden optar por recibir bonos mensuales para gastos de manutención relativos a la educación superior; pero esos bonos pueden ser ahorrados en los primeros años de educación para luego duplicarse cuando se aproxima la graduación.

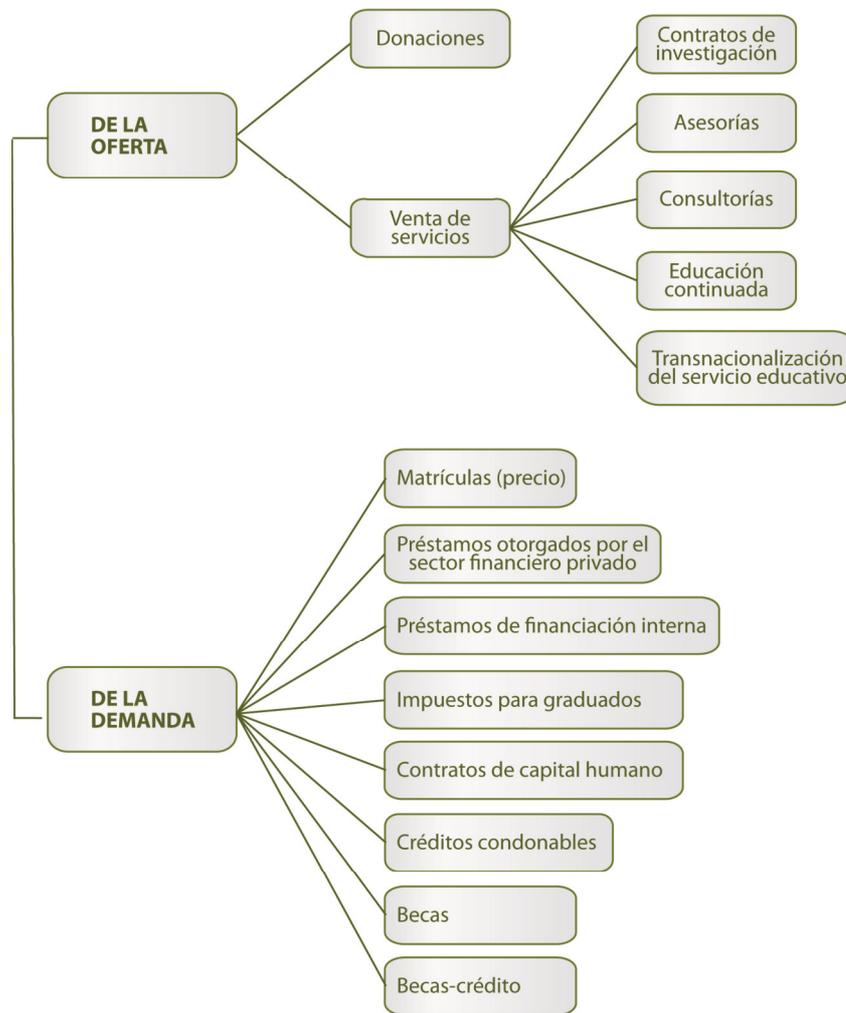
Los *beneficios fiscales* constituyen otro mecanismo de financiación indirecta, dados a las familias para cubrir pagos y gastos educativos. Pueden adoptar la forma de créditos fiscales o deducciones en la declaración de renta de los gastos actuales o ahorros para gastos futuros.

Por su parte, los mecanismos de financiación de fuentes privadas se basan en la consideración del principio de beneficio como criterio para decidir cómo distribuir los recursos, teniendo en cuenta especialmente la función educativa de aumentar, en un futuro, la productividad de los sujetos (Ver

*Esquema 6-2*). Algunos de estos mecanismos están centrados en la oferta, como las donaciones y los recursos que las instituciones producen vía venta de servicios. Otros están centrados en la demanda, como el de matrículas

(precio), que es el más común y que consiste en el pago total o parcial, por parte de los beneficiarios o de sus familias, de los costos educativos. Los préstamos otorgados por el sector financiero privado, los préstamos de financiación interna, los impuestos para graduados, los contratos de capital humano, los créditos condonables, las becas y las becas/crédito, son otros mecanismos de financiación privada de la demanda.

Esquema 6-2 Mecanismos de financiación basados en el principio de beneficio



Fuente: Elaboración propia

Las donaciones son otorgadas por entidades filantrópicas o las empresas que ceden recursos a las instituciones de educación superior para el ejercicio de sus funciones sustantivas de docencia, investigación y proyección social. Los destinos de estas donaciones son diversos, pudiendo dirigirse al logro de objetivos específicos determinados de antemano, o dejándose en manos de las instituciones la repartición de las contribuciones recibidas.

Por su parte, la venta de servicios incluye los contratos de investigación, las asesorías, las consultorías, la educación continuada y la transnacionalización del servicio educativo. El tema de la venta de servicios transnacionales como medio de financiación de la educación superior ha sido estudiado por diversos analistas desde la década de los noventa del siglo pasado. Ellos han señalado, atendiendo a sus reflexiones sobre el asunto, que la educación superior puede transformarse en uno de los mercados más rentables y dinámicos del siglo XXI. Estados Unidos, España, y Nueva Zelanda son muestra fehaciente de ello. Autores como Knight (2006), DeSousa (2005), López-Segrera, Sanyan y Tres (2006) y Gutiérrez (2007b) han estudiado ampliamente este mecanismo de financiación.

Por otra parte, el sistema de matrícula es el tipo más común de financiación privada de la demanda, como ya se indicó antes. Consiste en cubrimiento, total o parcial, de los costos relacionados con la educación por medio del pago de una matrícula (precio). La financiación es completamente privada cuando la matrícula cubre totalmente los costos educativos; pero si lo hace sólo parcialmente, por lo general la otra parte es subsidiada por el Estado. En este último caso, estamos ante instituciones de carácter oficial o privado con apoyo estatal.

Habitualmente, los préstamos otorgados por el sector privado son de tipo hipotecario, lo cual quiere decir que su devolución está garantizada por bienes de las familias del beneficiario o de un codeudor. Las tasas de interés de este tipo de crédito son tasas de mercado, o muy próximas a éstas.

Un tipo inusual de financiación dentro de esta categoría privada de la demanda, que exige poca o ninguna participación del gobierno, son los préstamos de financiación interna, consistentes en que algunos estudiantes subvencionan con sus pagos los préstamos de otros. Otras formas de este tipo de financiación son los impuestos para graduados y los contratos de capital humano. Los primeros son impuestos abonados durante toda la vida laboral del beneficiario. Aquí, el recargo a los impuestos de la totalidad de los antiguos estudiantes es usado para subsidiar la educación de los nuevos. De acuerdo con esto, la cuantía de las tasas varía con los ingresos de los graduados. En tal caso, un mecanismo de financiación privado cede lugar a uno público, ya que el objetivo primordial de este modelo tributario de financiación es rescatar la subvención oficial generalizada a la educación superior mediante, por ejemplo, la expansión de la política de becas. Es por eso que lo que subyace a los impuestos para graduados es un asunto de carácter redistributivo, es decir, equitativo. Sin embargo, su adopción supone algunas dificultades, como el “riesgo moral” que implica para quienes, por su origen socioeconómico o por sus habilidades particulares, mantienen altas expectativas de una renta elevada en el futuro.

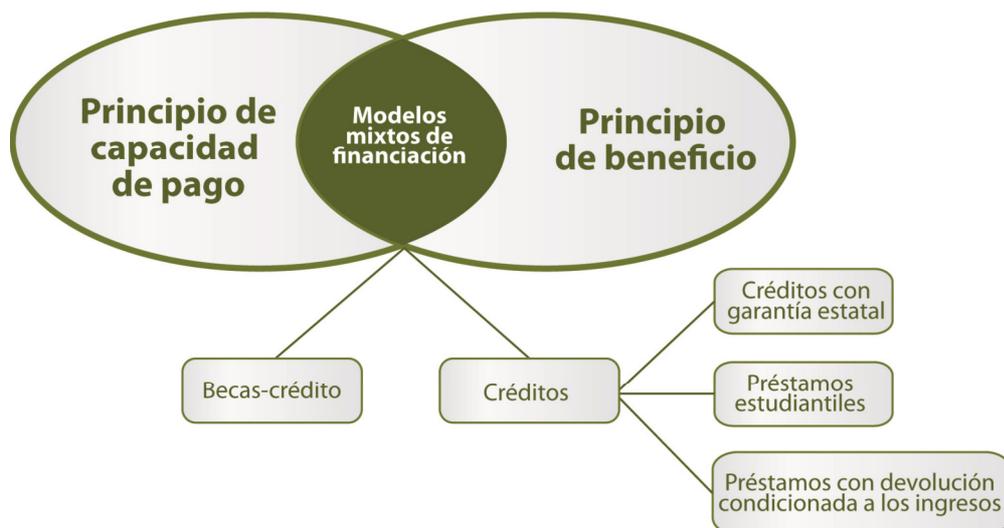
Los contratos de capital humano, por su parte, consisten en la celebración de un contrato entre el estudiante y una institución determinada, para devolver, con una parte de sus ingresos, el aporte de los inversores que tienen una “participación” en su renta, una vez graduado.

Los préstamos estudiantiles de fuentes privadas también se traducen en la modalidad de crédito condonable, consistente en eximir al beneficiario de una parte o de la totalidad del pago del préstamo, a cambio de su compromiso de poner al servicio de la empresa financiadora sus capacidades laborales una vez graduado, durante el período acordado en el contrato. En Estados Unidos se incentiva mediante este sistema a médicos y profesores a ejercer durante largos períodos de tiempo en zonas geográficas aisladas y con menos servicios, como las áreas rurales.

Las becas y becas/crédito son otras formas de financiación empleadas por el sector privado. En algunos casos, la asignación de tales depende de los méritos académicos del estudiante; en otros, el principal criterio a tener en cuenta son sus condiciones socioeconómicas. Estos subsidios son otorgados por instituciones y fundaciones privadas como Instituciones de Educación Superior (IES), empresas y ONG's, entre otras.

Aunque cualquier combinación o muchas de las combinaciones de las formas de financiación expuestas con anterioridad ya es una modalidad mixta de financiación, hay unos mecanismos que son más típicamente mixtos (Ver *Esquema 6-3*), es decir, que fueron concebidos originalmente como tales. El de *préstamos estudiantiles* (Vickrey 1963) es el más extendido. Éste varía de acuerdo a diversos factores como condiciones de devolución, origen del capital, clase de gastos cubiertos, criterios para otorgar el préstamo e importe de la subvención.

*Esquema 6-3* Mecanismos mixtos de financiación



Fuente: Elaboración propia

El de tipo hipotecario es la modalidad más extendida de préstamo estudiantil. La devolución del mismo tiene lugar durante un período fijo de tiempo, siguiendo una base amortizada. Este tipo de préstamo cubre distintos gastos, como las tasas de matrícula (los casos de Lituania, Corea del Sur, Japón y Filipinas), los gastos de manutención (Dinamarca, Finlandia, Alemania, Hong Kong, entre otros), o ambos (Canadá, China y Estonia, entre otros). La adjudicación e importe de la subvención y la existencia de planes de devolución graduales y ampliados, son los factores de acuerdo a los cuales varían estas hipotecas estudiantiles.

Otro mecanismo mixto de financiación es el sistema de préstamos con devolución condicionada a los ingresos, denominado también sistema de crédito contingente al ingreso. Aquí, la cantidad devuelta depende de la cantidad prestada y de un porcentaje de la renta profesional, una vez los estudiantes se hayan graduado y se inserten en el mercado laboral. Este tipo de préstamo asume dos formas de devolución: la obligatoria de acuerdo a ingresos y la opcional. La primera consiste en que todos los beneficiarios tienen que devolver el importe del préstamo de acuerdo a su renta, una vez graduados. Es posible que los estudiantes y sus familias paguen inicialmente las tasas, como ocurre en Sudáfrica, Suecia, Nueva Zelanda y Hungría, o que el gobierno pague al comienzo las tasas y luego lo hagan los estudiantes, cuando se gradúen y coticen al sistema tributario, cancelando cuotas amortizadas. El sistema contempla que aquellos cuyos ingresos no alcanzan el mínimo convenido, son eximidos del pago mientras su renta no alcance este umbral.

En el caso de los préstamos con devolución opcional, el beneficiario, quien previamente se encontraba en un sistema tradicional de crédito, solicita su transferencia al de préstamos contingentes porque no puede pagar por el primer medio. Estados Unidos es un ejemplo de país que ha adoptado este sistema.

Otra forma de financiación mixta, empleada en países como Chile y Estados Unidos, son los créditos con garantía estatal, otorgados por el sector privado pero garantizados por el Estado. Las becas/préstamos, en las cuales una parte de la educación se financia por becas, y otra por préstamos, también se incluyen dentro de esta modalidad de préstamo estudiantil mixto. Los Países Bajos es un ejemplo de la instauración de este sistema. Allí, todos los estudiantes de tiempo completo pueden optar por una beca básica, cuyo valor se establece teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas del beneficiario. Si se presenta una evolución académica satisfactoria, lo que inicialmente es un préstamo puede convertirse en beca.

Todo parece indicar que los préstamos son mejores que las becas en lo concerniente a eficiencia y equidad. En cuanto a la eficiencia porque promueven el mejoramiento del sistema universitario, ya que los estudiantes tienden a exigir una enseñanza de calidad y a esmerarse mediante estudio y trabajo para pagar el monto recibido cuando son conscientes de los costos educativos. En cambio, las becas, especialmente cuando cubren aspectos adicionales a la matrícula, pueden atraer hacia la universidad a estudiantes que poseen, en su situación actual, los recursos para sostenerse dentro del sistema educativo. Por esta razón, países como Dinamarca y Holanda han venido limitando sus programas de ayudas estudiantiles, centrándose más en motivar el rendimiento académico.

En lo tocante a la equidad, los préstamos permiten que los estudiantes dependan menos de sus familias en lo relativo a lo económico; además, asignan la responsabilidad de la financiación de la educación a sus beneficiarios más directos, que son los estudiantes, liberando en gran parte a los contribuyentes. No obstante sus innegables beneficios, los préstamos también pueden ser desmotivadores a la hora de emprender determinados estudios, o ser contraproducentes para personas que, sobre todo por su bajo nivel socioeconómico, no están dispuestas a asumir muchos riesgos de inversión. Muchos países ofrecen becas a este tipo de estudiantes para que no

tengan que endeudarse con préstamos. Por tal motivo, la combinación beca/préstamo constituye una opción viable de financiación, muy acogida.

Entre otras razones, estos mecanismos mixtos de financiación surgen para hacer frente a los grandes retos equitativos que enfrenta la educación superior. En este sentido, los modelos mixtos están concebidos para no constituir obstáculos para los estudiantes sin medios económicos, sino todo lo contrario. Un ejemplo de ello son los préstamos con devolución condicionada a los ingresos, ya que evitan que la riqueza familiar no determine exclusivamente la formación, sino que sean los ingresos futuros del prestatario los que soporten la inversión. De tal manera, quien se lucra de su propio proceso formativo es quien paga por él, retornando así algo de esos beneficios al mismo sistema educativo, que es el que posibilita tales ganancias. Esta modalidad mixta de préstamos condicionados a los ingresos y el mecanismo privado de impuestos a los graduados tienen similares consecuencias redistributivas, ya que en ambos se establece una suerte de “pacto intergeneracional financiero” entre las promociones actuales y futuras de estudiantes.

### **El caso colombiano**

Como tendrá oportunidad de comprobar el lector en las próximas líneas, las políticas y mecanismos de financiación de la educación superior adoptados en Colombia provienen en buena parte de aquellos que se han instaurado en otros países y regiones del mundo.

La financiación de la educación superior en Colombia es de carácter mixto, pues en ella confluyen recursos financieros tanto privados como estatales. Los recursos estatales que reciben las universidades oficiales provienen de la transferencia y venta de servicios; los recursos que reciben del sector privado, tienen su origen en la venta de servicios. Por su parte, las universidades privadas, como ya se afirmó antes, constitucionalmente no pueden recibir transferencias de la Nación; sin embargo, concursan con las universidades estatales (bajo igualdad de condiciones) para obtener recursos para la

investigación, además de venderle servicios académicos al Estado, tal como también lo hacen las IES oficiales.

Algunos de los mecanismos específicos ya descritos al tratar del asunto a nivel mundial, pueden apreciarse también en el contexto de este sistema mixto de financiación de la educación superior en Colombia. Los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 regulan los recursos que el Estado asigna a las universidades oficiales. El primero (artículo 86) dispone que los presupuestos de las universidades estatales estarán conformados por tres fuentes de ingreso: el presupuesto nacional (para funcionamiento e inversión), los aportes de los entes territoriales, y los recursos y rentas propias de las instituciones. Los aportes de las dos primeras fuentes, es decir, los estatales, deben incrementarse por el medio de su actualización a precios constantes, de acuerdo a los presupuestos nacionales vigentes a partir de 1993. En este sentido, el artículo se está refiriendo a un mecanismo inercial de financiación directa. El segundo (artículo 87), establece que a partir del sexto año de vigencia de la ley, el gobierno nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales en un porcentaje no inferior al 30% del aumento PIB. Tal incremento deberá responder a los objetivos previstos para el sistema de universidades estatales y oficiales (SUE), en razón del mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran. Siguiendo este orden de ideas, este segundo artículo propone un mecanismo de financiación directa basada en el rendimiento.

Por su parte, por medio del artículo 84 de la Ley 812 de 2003, el Gobierno Nacional diseña y pone en funcionamiento indicadores de gestión presupuestal para la evaluación y control de la ejecución del Plan de Desarrollo. Según esta ley, los recursos procedentes del artículo 87 se asignan a las universidades estatales de acuerdo con un Modelo de indicadores de gestión diseñado por el Sistema de Universidades Estatales (SUE). Este modelo está basado en un conjunto de criterios generales que permiten evaluar el nivel de eficiencia de las instituciones de educación superior en cuanto al manejo y productividad de sus

recursos. Este mecanismo basado en el rendimiento es, entonces, una herramienta de la cual dispone la sociedad para hacer seguimiento a los resultados concretos que alcanzan las universidades oficiales.

Aunque el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 fue declarado inexecutable, en la práctica sigue rigiendo la distribución de los recursos, mediante la aplicación del Modelo de Indicadores de Gestión elaborado por el SUE.

Los indicadores de este modelo se distribuyen en cuatro grandes áreas, correspondientes a los ámbitos misionales fundamentales de toda IES: Formación, Producción Académica, Bienestar Universitario y Extensión. La evaluación de estas áreas depende de la capacidad inicial de cada institución, entendida esta capacidad como la combinación de recursos o insumos que la IES posee para el logro de sus objetivos misionales. Cada institución presenta sus resultados de manera independiente y luego estos resultados, provenientes de diversas universidades, son comparados, arrojando una media que establece una línea de regresión, permitiendo cotejar y clasificar los grados de eficiencia de las distintas IES.

Por otra parte, las universidades oficiales colombianas gozan de autonomía en las esferas académica, administrativa y financiera. No obstante, existe una tensión en el ejercicio de esta autonomía, proveniente de las distintas perspectivas y comprensiones que sobre sus límites se ponen sobre la mesa en los debates que al respecto se generan entre las universidades y las autoridades nacionales y locales que administran los recursos. Estos debates y discusiones corresponden a la lógica de un mecanismo de financiación basado en el sistema de presupuestos negociados. En Colombia, los pasivos pensionales de las universidades son uno de los tópicos más discutidos en el marco de estas negociaciones.

Es de aclarar que, aunque estos mecanismos de financiación directa permiten que el Estado distribuya los recursos entre las universidades, con los

montos recibidos estas últimas cubren parte del costo de la matrícula de los estudiantes. Por lo tanto, estamos hablando de un subsidio que el Estado proporciona a los estudiantes de manera indirecta, es decir, a la demanda.

Las becas son otro tipo de financiación indirecta o de la demanda no muy empleado en nuestro país, en contraste con los créditos educativos, que sí son muy extendidos. Sin embargo, cabe destacar que las universidades otorgan becas a la población diversa, dentro de la cual se cuentan grupos poblacionales con características especiales, como negritudes, personas con discapacidad, desplazados y desmovilizados, entre otros.

En cuanto a la financiación privada en Colombia, como ya se afirmó antes, la ley 30 de 1992 estipula que parte de los recursos dirigidos a las universidades estatales provienen de fuentes propias, por medio de la venta de servicios, entre los cuales se incluyen matrículas, derechos académicos, programas de extensión, consultorías y convenios de investigación. Las universidades privadas también acuden a la venta de servicios. Es decir, de nuevo es notable que las universidades estatales participan también de mecanismos de financiación cimentados en el principio de beneficio, lo cual hace menos nítidos los límites entre lo público y lo privado que complejizan aún más esas fronteras.

La financiación privada de la demanda se lleva a cabo fundamentalmente por medio del sistema de matrículas (precio). Sobre este punto, cabe señalar que, comparativamente, en las IES estatales es reducido el recaudo por concepto de matrículas y derechos académicos en relación con las IES privadas.

Por su parte, el sistema de crédito educativo en Colombia puede ser totalmente privado o mixto. En el primer caso, la fuente de los recursos es el sector financiero privado o las universidades privadas; en el segundo, esta fuente es el Estado, haciéndose responsable éste por las fallas en el pago y

comprometiéndose el estudiante o su familia (cuyos recursos son privados) a reembolsar la cuantía correspondiente.

Colombia fue país pionero en la financiación a los estudiantes mediante crédito ofrecido por el Estado. El ICETEX cumple esta función desde 1950. Los estudiantes de las instituciones de educación superior, oficiales y privadas, que cursan o planeen cursar estudios de pregrado y de posgrado, en instituciones de Colombia o del exterior, pueden acceder al crédito. El ICETEX privilegia a la población más vulnerable en la asignación de créditos y apoyos, sobre todo en los campos de la formación técnica y tecnológica. La entidad ha establecido alianzas con las IES, entidades del sector financiero, cooperativas y fundaciones como Centraseguros y Colfuturo, con el fin de optimizar sus acciones.

El ICETEX ofrece, entre sus modalidades de crédito, el crédito a mediano plazo, cuya amortización tiene lugar en dos partes: una durante el período de estudios, y otra al finalizar los mismos, en los plazos estipulados para cada línea y modalidad de crédito.

En 2003 ICETEX creó una nueva línea de crédito con recursos del Banco Mundial, que forma parte del Programa Acceso con Calidad a la Educación Superior (Crédito ACCES), que, en alianza con las IES, ofrece subsidios diferenciados de acuerdo al estrato. La mayoría de los créditos del ICETEX se otorgan a estudiantes de las universidades privadas (Gutiérrez 2007a). La IES cubre el 25% del valor de la matrícula.

Los títulos de ahorro educativo (TAE) constituyen una forma creativa de financiación. Consisten en que el ahorrador adquiere los bonos hoy, para asegurar en un futuro el pago de la matrícula de educación superior. Los TAE se expresan en unidades de matrícula constante (UMC), lo cual permite que se valoricen periódicamente basándose en el incremento de la matrícula. Los recursos captados mediante los TAE se distribuyen así: 30% para crédito

educativo, 30% para otorgar créditos a las IES para financiar proyectos de inversión, y el 40% restante para el fondo de garantías, el cual se nutre también de contribuciones estatales.

Todos estos créditos, especialmente el ACCES y el de mediano plazo, han tendido a generar mayor equidad. De acuerdo con ICETEX, el 59% de la demanda por crédito ACCES se ubica en estratos socioeconómicos 1 y 2, y el 80% de la demanda por crédito de mediano plazo corresponde a estratos 1, 2 y 3. De acuerdo con el estudio llevado a cabo por el Grupo de Investigación en Economía, Políticas Públicas y Ciudadanía de la Facultad de Economía y el CID de la Universidad Nacional (Bula, y otros 2007), el 72% de los beneficiarios de la línea ACCES pertenece a los niveles socioeconómicos más bajos, según el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). Además, el Crédito ACCES atrae a la población académicamente más idónea entre los pobres, sus beneficiarios muestran menos deserción que los no beneficiarios de características parecidas, y se gradúan en un período de tiempo más reducido que los estudiantes de características similares sin crédito.

No obstante, es necesario recordar que el costo de la matrícula, en el cual está centrado créditos como el ACCES, no es el único factor del cual depende el ingreso y la permanencia en el sistema de educación superior. También hay que tener en cuenta el sostenimiento dentro del sistema, el cual es un punto relevante que, si no es atendido adecuadamente, da lugar al mantenimiento de las inequidades. Es decir, el tema de la equidad en el contexto de la financiación de la educación superior es sumamente complejo y da cuenta de los retos que ésta afronta en Colombia, donde la atención se ha dirigido prioritariamente al cubrimiento de la matrícula.

Dentro de estos retos se incluyen la construcción de una política pública de educación superior que cobije a estudiantes y a instituciones y que atienda prioritariamente a las personas con mayores necesidades o con necesidades

especiales. Todo ello con el objetivo de disminuir las desigualdades en el acceso, la permanencia y la calidad de la educación superior. En este sentido, tendría que reconsiderarse seriamente esa tensión que en lo relativo a la equidad se establece entre las posiciones de quienes consideran que esas desigualdades disminuyen financiando a las instituciones, y quienes sostienen que el centro gravitacional debe colocarse en los estudiantes: ambas opciones son igualmente relevantes y no se excluyen mutuamente.

## **7. Formulación de un modelo complementario de financiación para las universidades oficiales de Colombia mediante crédito a los estudiantes**

La población objetivo de esta propuesta son las universidades oficiales de Colombia en sus programas de pregrado y los estudiantes de estos programas.

Se busca diseñar un tipo de crédito para los estudiantes contingente a sus ingresos futuros, que constituirá a lo largo de las diferentes generaciones un fondo estatal destinado exclusivamente a aumentar y redistribuir los recursos de las universidades. La propuesta es de carácter mixto, ya que concurren el Estado y los egresados, incluye únicamente la financiación de gastos académicos y no contempla gastos de manutención ni materiales educativos.

Este crédito se establece a partir del subsidio estatal, otorgado a los estudiantes en cada universidad, resultante de la diferencia entre el aporte estatal por estudiante y el valor promedio de la matrícula que ha sido pagado por el mismo.

Ahora bien, que el crédito sea contingente a los ingresos futuros, significa que el egresado sólo tiene obligación de hacer el repago de la deuda en los periodos en que su ingreso supere un umbral definido a partir de deciles específicos de gasto, como se podrá mostrar más adelante. Cuando no cumpla con esta condición el egresado no estará obligado a hacer los repagos. Por otra parte, la deuda cesa cuando el egresado ha cancelado la totalidad del crédito o es condonada cuando se ha cumplido el periodo máximo para el pago de la deuda, así él no haya pagado total o parcialmente el monto de la deuda, de acuerdo a las previsiones de esta propuesta, esto quiere decir que la equidad se encuentra presente en la propuesta por cuanto quienes no tienen la capacidad económica para asumir los costos económicos de su educación, no lo harán, o lo harán en la medida de sus posibilidades teniendo en cuenta las condiciones de esta propuesta.

En cuanto a los recursos recaudados por la implementación de la

propuesta, éstos serán distribuidos con criterios que consulten la equidad entre las instituciones.

Esta propuesta se plantea, en principio, para todos los programas de pregrado de las universidades oficiales de Colombia y sus sedes, para que todos sus estudiantes puedan acogerse a ella y por ende puedan beneficiarse de sus bondades. Para las universidades genera recursos adicionales, sin sustituir los actuales ni los futuros que el Estado les asigne; en tanto que para los estudiantes se constituye en el mecanismo que posibilita ejercer responsablemente la libre elección académica.

Esta propuesta crea las condiciones para:

- que las universidades dispongan de recursos adicionales, sin sustituir ni reducir los actuales ni los futuros que el Estado les asigne
- que los estudiantes dispongan de un mecanismo que les posibilite ejercer responsablemente su libre elección académica
- generar una nueva posibilidad con mayor potencialidad para el desarrollo sostenible de las universidades a mediano y largo plazo
- que las universidades ejerzan sus funciones sustantivas de docencia, investigación y proyección social, con mayor autonomía calidad y equidad
- permitir el acceso, la permanencia y la graduación, sin que el factor económico sea una barrera
- mejorar la calidad de la educación superior en su conjunto
- reducir progresivamente las inequidades en el acceso, en la permanencia y la graduación; en la calidad; en la disponibilidad de recursos de las instituciones y en las diferencias regionales (aunque las diferentes sedes pertenezcan a la misma institución)
- beneficiar la sostenibilidad de programas socialmente pertinentes
- generar responsabilidad y solidaridad de los beneficiarios del crédito, con sus coetáneos y con las generaciones futuras

De esta forma, el presente capítulo, se estructura, como ya se ha señalado, respondiendo a preguntas de ineludible abordaje, planteadas por Borrero (2008a), cuando se trata de diseñar políticas de financiación de la educación; unas están referidas a la justificación de su financiamiento y tienen que ver con sus fines y sus relaciones con el desarrollo: ¿para qué? y ¿por qué?; otras se encuentran vinculadas a los medios e instrumentos de esta financiación: ¿quién paga?, ¿cuánto paga?, ¿cuándo paga? y ¿cómo paga?, ¿Quién debe responder por los costos y por la cartera vencida? y las últimas hacen referencia a la equidad: ¿Hacia cuáles sectores de la población se deben conducir los recursos a la mano? ¿Con qué políticas distributivas?

La respuesta a cada una de estas preguntas será propuesta en los fundamentos teóricos y conceptuales, en la metodología y en la interpretación de resultados para la elección del escenario propuesto, según se esté considerando el aspecto político o el instrumental.

### **Fundamentos teóricos y conceptuales de la propuesta**

La posición teórica y conceptual que se construye toma los elementos de las discusiones realizadas en los capítulos 2, 3 y 4.

En cuanto a la posición sobre las relaciones entre educación superior y desarrollo, se asume la teoría del desarrollo humano debido a que trasciende, sin desconocer, las teorías del crecimiento y la del capital humano (Ver Capítulo 3). Con ello se responde a las preguntas ¿por qué y para qué se financia la educación superior?

En los capítulos 3 y 4, se indican las razones por las cuales la educación superior es considerada como bien mixto (Ver *Esquema 7-1*), lo cual determina, en gran medida, la orientación y construcción del mecanismo de financiación propuesto al responder consistentemente con esta consideración a las preguntas ¿quién paga?, ¿cómo paga?, ¿cuándo paga? y ¿cuánto paga?

Al considerar la propuesta a la educación superior como bien mixto, se tienen en cuenta los principios de eficiencia y equidad, pero se privilegia la equidad al derribar las barreras económicas.

En Colombia, y en otros países de América Latina y del mundo, la educación superior es considerada implícita o explícitamente como bien mixto, por tanto, en su financiación concurren recursos públicos y privados<sup>28</sup>.

La financiación de la educación superior por parte del Estado se justifica dado que beneficia no sólo al individuo sino a toda la sociedad a través de sus externalidades. En consecuencia, el Estado debe mantener e incrementar los recursos financieros destinados a la educación superior, en aras de buscar equidad, sin soslayar su responsabilidad. La financiación por parte de los individuos y/o sus familias atiende al beneficio privado que se deriva de la educación superior ya que ésta aumenta la capacidad de agencia del individuo a través de la cual él transforma sus habilidades productivas y obtiene mayores retornos de su inversión.

---

<sup>28</sup> Ver trabajos de grado que la autora de esta tesis dirigió sobre percepciones y aspiraciones en torno a la educación superior, estudios de caso Chile y Colombia, realizados por Claudia Ballas y Nancy Muñoz (Ballas 2009), (Muñoz 2010).

*Esquema 7-1* Bien mixto: entre el bien público y el bien privado



Fuente: Elaboración propia

### **Proceso metodológico para la construcción del modelo de financiación para las universidades oficiales**

Para la construcción de esta propuesta de política pública, se elaboró un modelo que requirió la ejecución de tres procesos (Ver

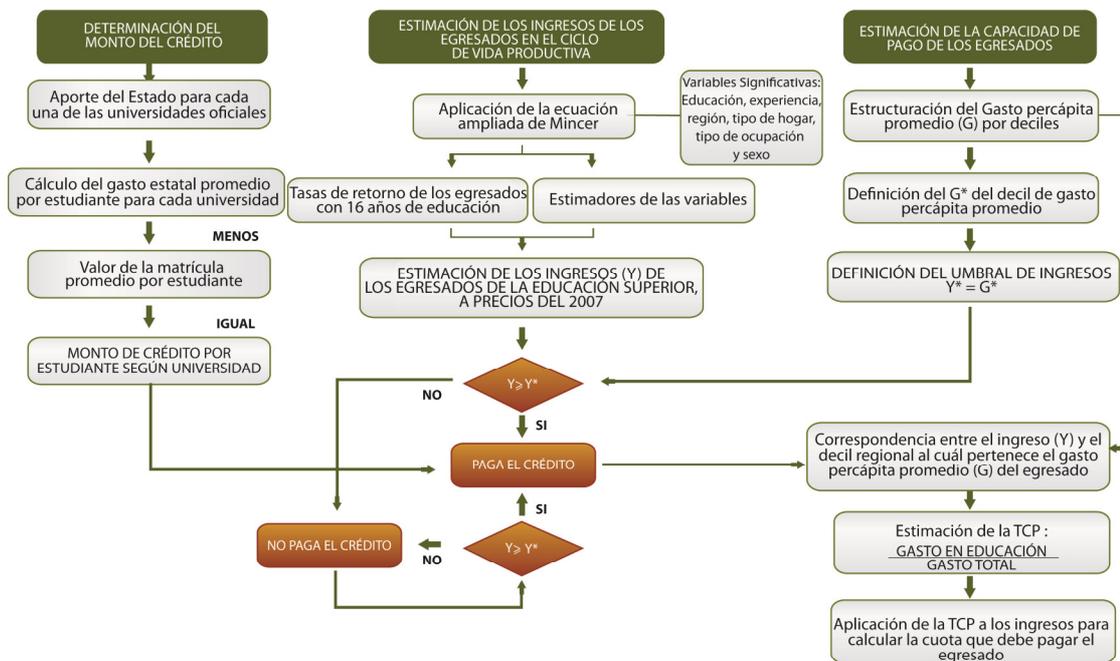
*Esquema 7-2):*

- Determinación del valor del crédito.
- Cálculo de los ingresos de los egresados según ciclo de vida.
- Estimación de la capacidad de pago de los egresados y cuotas del crédito.

El primero de ellos, está destinado a determinar el valor del crédito otorgado a los estudiantes en cada universidad, el segundo a calcular los ingresos de los egresados en su ciclo de vida y el tercero a definir su capacidad

de pago. Las salidas de cada uno de estos procesos interactúan para simular los escenarios propuestos.

Esquema 7-2 Procesos para el desarrollo del modelo



Fuente: Elaboración propia

TCP: TASA DE LA CAPACIDAD DE PAGO

### 7.01 Determinación del monto del crédito

Para determinar ¿cuánto pagan? (monto del crédito) los egresados de las universidades (Ver

*Esquema 7-2*), en primera instancia, se identificaron *los Aportes del Estado para cada una de las Universidades oficiales del país (AEU Ver Tabla 7-1)*<sup>29</sup>, del orden nacional y territorial, incluyendo sus seccionales<sup>30</sup> (Ver Anexo 6.1).

Tabla 7-1

*Aporte Estatal por universidad y región, año 2007*

<b>REGION_</b>	<b>Nombre_IES</b>	<b>Aporte Estatal por Universidad (AEU). (\$)</b>
Región Atlántica	UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR	16.617.367.677
Región Atlántica	UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	26.225.642.982
Región Atlántica	UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO	68.624.227.255
Región Atlántica	UNIVERSIDAD DE SUCRE	12.557.618.482
Región Atlántica	UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA	12.675.000.000
Región	UNIVERSIDAD DE CORDOBA	66.971.875.751

<sup>29</sup> Para este efecto, en parte de las universidades se tomó como fuente de información al Ministerio de Hacienda, debido a que en sus bases de datos se informa sobre: los aportes de la Nación establecidos en los artículos 86 y 87 de la Ley 130 de 1992; los aportes para el servicio de la deuda y los aportes para inversión. El SNIES se tomó en cuenta para otras universidades debido a que éste incorpora aportes de los departamentos y/o los municipios (Ver Anexo 6.1).

<sup>30</sup> La información de las seccionales de las universidades situadas en una región distinta a la de la sede principal, se consideró como si fuese una institución independiente, ubicándola en la región correspondiente. Así, para la Universidad Nacional, se aplicó el modelo para cada una de sus sedes regionales. Se excluyen las universidades y sus sedes ubicadas en las regiones 8 Orinoquía – Amazonía y la 9 San Andrés, dado que la ECV, no registra información sobre algunos municipios.

Atlántica		
Región Atlántica	UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	48.826.136.588
Región Oriental	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA	72.413.039.667
Región Oriental	UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	83.295.000.000
Región Oriental	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	24.203.424.951
Región Oriental	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	5.790.496.060
Región Oriental	UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	18.780.584.891
Región Oriental	UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS	18.461.030.979
Región Oriental	UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA-UDEC	14.531.000.000
Región Central	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA	58.231.723.392
Región Central	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA	33.974.000.000
Región Central	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	37.370.956.495

<b>REGION_</b>	<b>Nombre_IES</b>	<b>Aporte Estatal por Universidad (AEU). (\$)</b>
Región Central	UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	24.946.060.856
Región Central	UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	30.112.955.645
Región Central	UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA	14.105.638.182
Región Central	UNIVERSIDAD DE CALDAS	60.301.639.008
Región Pacífica	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCODIEGO LUIS CORDOBA	25.813.269.200
Región Pacífica	UNIVERSIDAD DEL CAUCA	74.157.363.768
Región Pacífica	UNIVERSIDAD DE NARIÑO	36.646.145.094
Región Bogotá	UNIVERSIDAD-COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA	11.666.271.552
Región Bogotá	UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL	39.426.835.009
Región Bogotá	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	285.427.450.329
Región Bogotá	UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD	19.719.463.720
Región Bogotá	UNIVERSIDAD MILITAR-NUEVA GRANADA	6.006.216.850
Región Bogotá	UNIVERSIDAD DISTRITAL-FRANCISCO JOSE DE CALDAS	122.290.767.948
Región Antioquia	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	105.071.964.637
Región Antioquia	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	188.578.000.000
Región Valle del Cauca	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	24.372.362.931
Región Valle del Cauca	UNIVERSIDAD DEL VALLE	144.814.223.380
Región Valle del Cauca	UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO	7.397.000.000

*Fuente: SNIES y MinHacienda. Cálculos de la autora*

Para conocer el Promedio de Estudiantes Matriculados en Pregrado (PEMPre) y en Postgrado (PEMPos), entre el primer y el segundo periodo académico del 2007 se utilizó como fuente de información la matriz Población estudiantil por IES, tomada del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES).

Con fundamento en esta información fue posible calcular el gasto estatal promedio por estudiante<sup>31</sup> (GEPE, Ver Tabla 7-2), en cada una de las universidades oficiales del país<sup>32</sup> a través de la siguiente fórmula:

$$1. GEPE(2007) = \left[ \frac{PEMPre}{PEMPre + PEMPos} \right] * \left[ \frac{AEU}{PEMPre + PEMPos} \right]$$

Tabla 7-2  
Gasto estatal promedio por estudiante (GEPE), según región y universidad, 2007

REGION	UNIVERSIDAD	Gasto Estatal Promedio por Estudiante (GEPE). (\$)
Atlántica	UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR	1.430.681,67
	UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	2.722.462,27
	UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO	5.530.987,69
	UNIVERSIDAD DE SUCRE	3.048.605,25
	UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA	2.179.250,68
	UNIVERSIDAD DE CORDOBA	7.218.352,64
	UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	4.982.115,68
Oriental	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA	3.255.178,19
	UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	4.081.566,74
	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	1.376.085,45
	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	2.386.546,82
	UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	587.813,73
	UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS	3.433.018,08
	UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA-UDEC	1.857.115,47
Central	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA	4.525.210,44
	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA	4.466.349,17
	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	7.307.945,43
	UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	1.145.158,94
	UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	3.264.277,03
	UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA	2.294.767,81
	UNIVERSIDAD DE CALDAS	5.220.503,01

<sup>31</sup> Se asume que el gasto por estudiante es el mismo en pregrado y posgrado, dado que no existe información sobre las diferencias de lo imputable al gasto en uno y otro. El gasto también es considerado igual para todos los programas académicos de la universidad.

<sup>32</sup> Si las universidades tuviesen sistemas de costos debidamente estructurados, sería posible conocer el costo por estudiante según carrera y universidad y saber los costos de cada una de las funciones de la universidad: docencia, investigación y extensión.

REGION	UNIVERSIDAD	Gasto Estatal Promedio por Estudiante (GEPE). (\$)
Pacífica	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DEL CHOCO-DIEGO LUIS CORDOBA	3.217.063,13
	UNIVERSIDAD DEL CAUCA	5.840.207,92
	UNIVERSIDAD DE NARIÑO	4.007.585,86
Bogotá	UNIVERSIDAD-COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA	2.244.230,44
	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL	3.761.337,48
	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	9.204.842,50
	UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD	464.652,04
	UNIVERSIDAD MILITAR-NUEVA GRANADA	587.092,30
	UNIVERSIDAD DISTRITAL-FRANCISCO JOSE DE CALDAS	2.970.327,28
Antioquia	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	9.308.399,90
	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	5.265.957,02
Valle del Cauca	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	9.365.594,07
	UNIVERSIDAD DEL VALLE	4.537.792,85
	UNIVERSIDAD DEL PACIFICO	4.122.039,57

Fuente: SNIES y MinHacienda. Cálculos de la autora

Para calcular el *valor de la matrícula promedio por estudiante en pregrado* (VMPE), se identificaron los *Ingresos de las universidades por concepto de Matrícula* (IM) a partir del Modelo de distribución de recursos del SNIES, así como el número de estudiantes matriculados.

$$2. VMPE(2007) = \left[ \frac{PEM\ Pr e}{PEM\ Pr e + NEMPos} \right] * \left[ \frac{IM}{PEM\ Pr e + PEMPos} \right]$$

Con la anterior información, se calculó *el monto del crédito por estudiante según universidad* (CEU) o subsidio estatal, a partir de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$CEU(2007) = [GEPE - VMPE] * 5$$

5 indica el número de años de formación del estudiante en pregrado.

En el caso en que  $VMPE > GEPE$  entonces el valor de CEU será negativo, lo que significa que no se constituye crédito para los estudiantes de las universidades en que esto ocurra.

### **7.02 Estimación de los ingresos de los egresados**

Con el fin de estimar los ingresos de los egresados<sup>33</sup> en el ciclo de vida, en primer lugar fue necesario identificar las variables significativas que afectan los ingresos, además de las variables básicas de educación y experiencia propias de la ecuación simple de Mincer. De esta forma, se corrió la ecuación ampliada de Mincer para las variables construidas como dummies que se muestran en la siguiente tabla:

---

<sup>33</sup> Se utilizó como fuente principal de información la ECH, correspondiente a 3 años de medición (2002 a 2005), debido a que la metodología de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que se realiza a partir del tercer trimestre del 2006, es distinta a la de la ECH que se aplicó hasta el segundo trimestre de ese mismo año. En el momento en que este trabajo se realizó no se conocían las cifras de empalme publicadas por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), que permitieran incluir los años 2006 y 2007. De otro lado, se tomaron los datos relativos al tercer trimestre de medición de cada año, por considerar que este trimestre presenta la información más estable en el año.

Tabla 7-3

*VARIABLES DUMMIES UTILIZADAS EN LA ECUACIÓN AMPLIADA DE MINCER PARA DETERMINAR LAS VARIABLES SIGNIFICATIVAS QUE EXPLICAN EL INGRESO DE LOS EGRESADOS.*

Item	Variable	Operacionalización
1	Región	<b>Región 1</b> Atlántica: Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba.
		<b>Región 2</b> Oriental: Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca y Meta.
		<b>Región 3</b> Central: Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima, Huila y Caquetá
		<b>Región 4</b> Pacífica: Choco, Cauca y Nariño
		<b>Región 5</b> Bogotá
		<b>Región 6</b> Antioquía
		<b>Región 7</b> Valle del Cauca
2	Tipo de hogar	<b>Hogar propio sin hijos</b>
		<b>Hogar propio con hijos</b>
		<b>Hogar paterno o materno</b>
3	Tipo de ocupación	<b>Asalariado</b>
		<b>Independiente</b>
4	Sexo	<b>Masculino</b>
		<b>Femenino</b>

Fuente: Elaboración propia

A través de un modelo de regresión múltiple con corrección de

heterocedasticidad o de varianza desigual<sup>34</sup> con el método de White, se estima el efecto individual y del conjunto de los factores potenciales planteados<sup>35</sup> (Ver Anexo 6.2).

En la ecuación de Mincer, la variable que tiene un efecto temporal, sobre la cual se realiza la simulación es la experiencia, bajo el supuesto de que cada año que transcurre es un año adicional de experiencia laboral. Para el caso de los años de educación, este parámetro se fija en 16 años aprobados, aunque es importante considerar que aquellos que continúan sus estudios de postgrado, tienen un efecto positivo sobre sus ingresos futuros, en una tasa promedio de retorno de 28,4%, (Ver Anexo 6.4) por cada año adicional de formación.

La ecuación ampliada de Mincer, utilizada para conocer las tasas de retorno de los egresados con 16 años de educación superior y los estimadores de las variables, fue:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{educ}_i + \beta_2 \text{exp}_i + \beta_3 \text{exp}_i^2 + \alpha_1 \text{th}_i + \alpha_2 \text{to}_i + \alpha_3 r_i + \alpha_4 \text{sexo}_i + \mu_i$$

En donde  $\ln y_i$  es el logaritmo natural de los ingresos del individuo  $i$ ,  $\text{educ}_i$  es una variable que refleja los años de educación del individuo,  $\text{exp}_i$  es una variable que capta la experiencia del individuo  $i$  y se puede expresar como  $(\text{edad} - \text{años de educación} - 6)$ ,  $\text{exp}_i^2$  es el término cuadrático de la experiencia potencial,  $\text{th}_i$  tipo de hogar,  $\text{to}_i$  tipo de ocupación,  $r_i$  región y  $\text{sexo}_i$ , sexo de la persona;  $\beta_0$ ,  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\beta_3$ , y  $\alpha_1$ ,  $\alpha_2$ ,  $\alpha_3$  y  $\alpha_4$  son los valores que se estiman y  $\mu_i$  es el error aleatorio.

---

<sup>34</sup> La heterocedasticidad es una característica del modelo de regresión lineal. El problema de heterocedasticidad aparece cuando la “combinación lineal de todos los regresores del modelo generan errores cuyas varianzas condicionales no son constantes” (Fernández 2004).

<sup>35</sup> Para evaluar la significancia de los factores potenciales, se analizan los  $p$  valores asociados a cada factor. Cuando el  $p$  valor es menor a 0.05, límite que define el umbral de significancia estadística, el factor es significativo.

Como resultado de la aplicación de esta ecuación se encontró que las variables región, tipo de hogar, tipo de ocupación y sexo son factores significativos que explican el ingreso (Ver Anexo 6.2).

Posteriormente, se conformaron grupos (cluster) homogéneos con respecto a las combinaciones posibles de las variables: región, tipo de hogar y tipo de ocupación. A cada uno de estos grupos, 42 en total, se les aplicó la ecuación ampliada de Mincer en donde se incluye el sexo como variable dummy (Ver Anexo 6.3).

La ecuación utilizada para este propósito fue:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{educ}_i + \beta_2 \text{exp}_i + \beta_3 \text{exp}_i^2 + \alpha_1(\text{Sexo}_i) + \mu_i$$

De esta manera, por ejemplo, se tienen tasas de retorno separadas, por un lado, para los asalariados de la región Atlántica que conviven con su pareja y tienen hijos y, por otro lado, para los independientes que viven en Bogotá en el hogar de sus padres. Con fundamento en las tasas de retorno resultantes de la aplicación de esta ecuación a los diferentes grupos, se obtuvieron los ingresos de los egresados de la educación superior.

En la aplicación de la ecuación de Mincer para los egresados de la educación superior, los cálculos se realizan para personas con 16 años de educación, considerando que estos son los años que se requieren para la formación de un profesional y no se toman más de 16 años, para aislar el efecto que tienen más años de educación sobre la tasa de retorno (Ver Anexo 6.4). De esta forma, en la ejecución del modelo, la experiencia se constituye en la variable que tiene un efecto temporal sobre los ingresos.

### Supuestos

1. Los ingresos no salariales permanecen constantes.
2. Las condiciones del entorno socioeconómico permanecen constantes y, por lo tanto, los ingresos sólo serán afectados por las variables definidas en el modelo.
3. No hay diferencia entre los ingresos de los egresados de universidades oficiales y privadas
4. Los ingresos individuales incorporan los ingresos en especie.

### **7.03 Estimación de la capacidad de pago y de las cuotas del crédito**

Para estimar la capacidad de pago de los egresados, se construyó la estructura de gastos, a partir de la ECV<sup>36</sup>, teniendo en cuenta los gastos reportados en valores absolutos de los diferentes rubros de la estructura de gastos tales como: alimentación, salud, educación, transporte, vivienda y ocio. Con estos datos se calculó el gasto per cápita promedio (G) por deciles, tanto para las regiones como para el nivel nacional, como lo muestra la

---

<sup>36</sup> Aun cuando tanto la ECV como la Encuesta Continua de Hogares (ECH) presentan problemas de subdeclaración, se utilizó la ECV debido a que presenta una estructura de gasto que no tiene la ECH. Se utilizó la estructura de gasto con el fin de tener una aproximación alternativa y más confiable de la capacidad de pago. En esta investigación se utilizaron los datos de la ECV de 2003 y no de la de 2008, debido a que cuando se dieron a conocer los resultados de esta última, ya se había procesado la información.

Tabla 7-4.

Tabla 7-4  
Gasto per cápita promedio (G) por decil regional y nacional

		Decil de Gasto per cápita promedio (G)									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Región Atlántica	\$422.432	\$528.028	\$700.844	\$747.610	\$881.489	\$1.226.067	\$1.387.556	\$1.473.700	\$1.923.485	\$3.869.112
2	Región Oriental	\$348.108	\$499.991	\$576.746	\$662.057	\$776.049	\$1.073.871	\$1.272.574	\$1.517.626	\$1.920.885	\$2.776.461
3	Región Central	\$348.108	\$499.991	\$ 576.746	\$662.057	\$776.049	\$870.681	\$1.034.484	\$1.203.790	\$1.572.048	\$2.936.463
4	Región Pacífica	\$319.208	\$463.119	\$608.310	\$658.309	\$748.682	\$820.929	\$1.024.403	\$1.215.927	\$1.665.990	\$2.703.090
5	Región Bogotá	\$666.139	\$904.258	\$1.101.904	\$1.252.377	\$1.456.786	\$1.690.874	\$2.126.229	\$2.533.685	\$3.449.407	\$6.637.163
6	Región Antioquia	\$357.679	\$511.775	\$621.285	\$740.582	\$855.215	\$1.017.637	\$1.102.269	\$1.303.486	\$1.863.499	\$3.829.106
7	Región Valle	\$491.319	\$716.963	\$910.462	\$1.035.843	\$1.125.229	\$1.280.067	\$1.532.059	\$1.807.312	\$2.396.312	\$4.518.099
	Nacional	\$403.524	\$600.296	\$693.296	\$836.998	\$1.029.953	\$1.153.684	\$1.322.059	\$1.614.379	\$2.138.057	\$4.193.466

Fuente: ECV 2003. Cálculos de la autora

A cada decil de gasto per cápita promedio le corresponde un porcentaje dedicado a educación. Estos gastos per cápita promedio por decil se constituyen en elemento fundamental para la construcción de los diferentes escenarios.

Para determinar ¿Quién debe pagar? se establece un umbral de ingresos ( $Y^*$ ) para cada escenario, el cual indica a partir de qué monto de ingresos los egresados deben pagar las cuotas del crédito. Como criterio<sup>37</sup> para establecer el valor del umbral de ingresos  $Y^*$  de cada escenario, se toma un decil específico de gasto per cápita promedio (G) el cual se constituye en un  $G^*$  normativo (Ver

<sup>37</sup> En propuestas de financiación de la educación superior, de recuperación contingente al ingreso futuro de los egresados, el criterio puede ser la condición de ser o no ser declarante de renta del sujeto.

*Tabla 7-5* y *Tabla 7-6*). En este sentido, por ejemplo, para el escenario 1 el umbral de ingresos ( $Y^*$ ), tomando en cuenta el criterio del gasto per cápita promedio, es el del decil 6 regional ( $G^*_1$ ), en este caso para la Región Atlántica el umbral de ingresos ( $Y^*$ ) es de \$1.226.067 y para la Región Bogotá es de \$1.690.874.

Tabla 7-5

Umbrales de ingresos ( $Y^*$ ) según escenarios contruidos a partir del criterio de gasto per cápita promedio regional

		Deciles de Gasto per cápita promedio regional (G)			
		Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
		$Y^*_1 = G^*_1 =$ Decil 6	$Y^*_2 = G^*_2 =$ Decil 7	$Y^*_3 = G^*_3 =$ Decil 8	$Y^*_4 = G^*_4 =$ Decil 9
1	Región Atlántica	\$ 1.226.067	\$ 1.387.556	\$ 1.473.700	\$1.923.485
2	Región Oriental	\$ 1.073.871	\$1.272.574	\$ 1.517.626	\$ 1.920.885
3	Región Central	\$870.681	\$1.034.484	\$ 1.203.790	\$ 1.572.048
4	Región Pacífica	\$820.929	\$1.024.403	\$ 1.215.927	\$ 1.665.990
5	Región Bogotá	\$1.690.874	\$2.126.229	\$ 2.533.685	\$ 3.449.407
6	Región Antioquia	\$ 1.017.637	\$1.102.269	\$ 1.303.486	\$ 1.863.499
7	Región Valle	\$ 1.280.067	\$1.532.059	\$ 1.807.312	\$ 2.396.312

Fuente: ECV 2003. Elaboración de la autora

Tabla 7-6

Umbral de ingresos ( $Y^*$ ) según escenario construido a partir del criterio de gasto per cápita promedio nacional

Decil de Gasto per cápita promedio (G) Nacional				
Decil 6	Escenario 5	Decil 8	Decil 9	Decil 10
	$Y^*_5 = G^*_6 =$ Decil 7			
\$ 1.153.684	\$ 1.322.059	\$ 1.614.379	\$ 2.138.057	\$ 4.193.466

Fuente: ECV 2003. Elaboración de la autora

Posteriormente se compara el ingreso ( $Y$ ), resultante de la estimación de los ingresos futuros de los egresados (Ver 7.02 *Estimación de los ingresos de los egresados*), con  $Y^*$  normativo: sólo cuando los ingresos del egresado ( $Y$ ) son mayores que el umbral ( $Y^*$  normativo) el egresado está obligado a realizar el repago del crédito (Ver

*Esquema 7-2).*

Si supera el umbral ( $Y^*$  normativo) se debe determinar ¿cuánto paga?. Para ello se parte de su ingreso ( $Y$ ) para establecer en cuál de los deciles de gasto per cápita promedio regional ( $G$ ) (región donde reside<sup>38</sup>) se ubica el ingreso ( $Y$ ) de la persona<sup>39</sup>. Ubicado este decil se busca en su estructura de gasto el porcentaje dedicado a educación, (TCP o Tasa de capacidad de pago), ver

---

<sup>38</sup> Al modificarse la región de residencia, se toma la estructura de gastos de la nueva región de residencia para los cálculos pertinentes.

<sup>39</sup> Conocido el valor de los ingresos de los egresados se puede inferir su decil de gasto per cápita promedio correspondiente.

**Tabla 7-7.** La TCP multiplicada por el ingreso de la persona arroja el valor de la cuota de amortización del crédito.

Tabla 7-7  
*Porcentaje de gastos en educación (TCP), según región y decil de gasto per cápita promedio (G)*

Región	Porcentaje de gastos en educación (TCP), según decil de gasto per cápita promedio (G) regional				
	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
1. Atlántica	6,8	6,8	7,4	7,9	6,6
2. Oriental	6,9	7,0	7,7	7,3	7,0
3. Central	4,8	4,7	4,2	4,7	5,9
4. Pacífica	8,6	8,2	7,6	6,6	4,3
5. Bogotá	10,6	11,8	12,0	12,4	10,2
6. Antioquia	7,6	5,2	6,4	5,2	6,0
7. Valle	7,0	9,2	8,1	7,8	8,3

*Fuente: ECV 2003. Cálculos de la autora*

### Supuestos

- Los ingresos de los miembros del hogar que no tienen educación superior cambian a través del tiempo sólo considerando el incremento del salario mínimo.
- La estructura de deciles de ingreso es igual a la estructura de deciles de gasto.
- Los hogares pueden cambiar entre deciles de ingreso y esto hace que cambie su estructura de consumo.
- Los porcentajes de distribución de los egresados en los distintos tipos de hogar se mantendrán constantes, aunque se reconoce la movilidad de los egresados entre los distintos tipos de hogar.
- La tasa de ocupación se considera constante.
- La tasa de deserción estudiantil se disminuye al 35%, como efecto de la aplicación de esta política.

#### **7.04 Construcción de los escenarios del modelo**

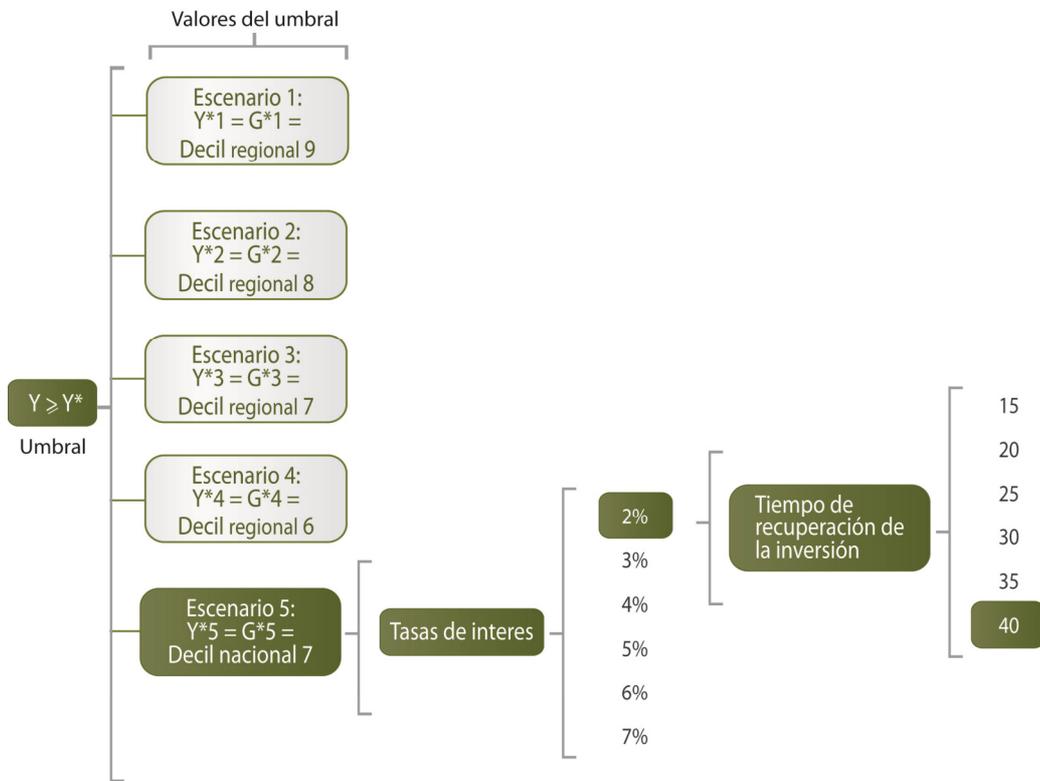
Se eligieron como variables clave intervinientes en el comportamiento de los resultados del modelo: la tasa de interés, el plazo, y los umbrales de ingreso. Con la combinación de diversos valores, en cada una de las variables, se construyeron escenarios con el fin de evaluar el comportamiento del modelo en cada uno de ellos. Así, se elige como modelo de financiación aquel escenario que genere los mejores resultados según los criterios y principios que inspiran la propuesta.

Para la construcción de los escenarios, como se indicó en el apartado (7.03 *Estimación de la capacidad de pago*), en primer lugar se establecen umbrales de ingresos  $Y^*$ , tomando en cuenta el criterio del gasto per cápita promedio ( $G$ ), que se constituye en un  $G^*$  normativo (Ver

*Tabla 7-5, Tabla 7-6 y*

*Esquema 7-3).*

Esquema 7-3 Construcción de los escenarios



Fuente: Elaboración propia

Cada uno de los escenarios construidos a partir de los umbrales de ingresos ( $Y^*$ ), se combinó con los siguientes criterios (Ver

*Esquema 7-3):*

1. *Tasas de interés:* las tasas de interés reales se encuentran ubicadas en el rango del 2% al 7% anual, con una variación de un punto entre cada una de ellas. Estas tasas están por debajo de las tasas de retorno de la educación superior. Las tasas de interés están considerando la gama ofrecida por los créditos oficiales para el sector educativo y las ofrecidas por el sector financiero y las instituciones de educación superior.

2. Para cada uno de los escenarios que surgen de las tasas de interés se incluyó el *plazo para el pago de la deuda* (periodo de recuperación de la inversión) que va de 15 a 40 años, con intervalos de 5 años. Al finalizar cada uno de éstos plazos, la obligación cesa definitivamente, según sea la configuración específica del escenario. Para el escenario con el plazo más largo, 40 años, se consideró la edad de jubilación promedio en Colombia, partiendo de que los sujetos egresan de la educación superior entre los 22 y 25 años.

3. Para todos los escenarios se tuvo en cuenta una tasa de deserción estudiantil del 35%, suponiendo que uno de los efectos de la propuesta sea la reducción de la deserción en las universidades oficiales.

### **7.05 Simulación de escenarios**

Con fundamento en la estimación de los ingresos futuros, según región, tipo de hogar y tipo de ocupación; la capacidad de pago de los egresados y los aportes del Estado, durante los 5 años de formación, se realizó la simulación de los escenarios para cada una de las 31 universidades oficiales<sup>40</sup> del país (Ver Anexo 6.5), teniendo en cuenta que la población objetivo son los

---

<sup>40</sup> En razón a que las sedes de la Universidad Francisco de Paula Santander, ubicadas en Cúcuta y Ocaña se encuentran en la misma región, Región 2 Oriental, éstas sedes se consideraron de forma integrada.

estudiantes matriculados en primer semestre en el primer periodo académico de 2007. En las universidades en las cuales los aportes estatales son menores que los ingresos por matrícula (Universidad de Pamplona, Universidad a Distancia y Universidad Militar), no hay lugar al crédito, de acuerdo a los criterios formulados en esta propuesta.

La primera etapa de la simulación de escenarios tiene que ver con el modelo financiero. Se calculan escenarios alternativos de tasa de interés y períodos de amortización. La situación más favorable se presenta con una tasa de interés real del 2% y un período de amortización de 40 años. Esta tasa de interés es claramente inferior a la tasa de retorno de cada año de educación adicional, que se encontraron en las ecuaciones mincerianas. El hecho de que la tasa de interés sea menor que la tasa de retorno, permite que el crédito pueda ser pagado. Además esta tasa de interés se encuentra por debajo de la DTF, y de las tasas de interés que cobra el ICETEX.

Elegidos una tasa de interés del 2% y un período de amortización de 40 años se procedió a la segunda etapa. En ella se observan las posibilidades de pago de las familias. Hay tres criterios básicos: 1) Pagan las personas que superen un umbral que se estimó a partir de las condiciones laborales de los egresados universitarios. 2) El individuo queda exonerado del pago en los años en que los ingresos sean menores a los determinados por el umbral. 3) Ninguna familia debe pagar un monto que supere la relación entre el gasto en educación (GE) y gasto total (GT) del decil de referencia.

En el escenario 1 (Ver

*Tabla 7-5*), el umbral mensual de ingresos ( $Y^*_1$ ) oscila entre \$1.572.048 y \$3.449.407, correspondiente al decil 9 de gasto per cápita promedio ( $G^*_1$  normativo) según región; en el escenario 2, el umbral de ingresos ( $Y^*_2$ ) oscila entre \$1.203.790, y \$2.533.685, correspondiente al decil 8 del gasto per cápita promedio regional ( $G^*_2$  normativo); en el Escenario 3, tomando el umbral de ingresos ( $Y^*_3$ ) los valores oscilan entre \$1.024.403 y \$2.126.229, correspondiente al decil 7 de gasto per cápita promedio regional ( $G^*_3$  normativo). Se observó que al disminuir el valor del umbral de ingresos ( $Y^*$ ), aumenta significativamente el porcentaje promedio de egresados a los que se les descuenta para el pago del crédito<sup>41</sup>, y la tasa de recuperación de la inversión estatal.

De esta forma, en los escenarios 1, 2, 3 y 4, el porcentaje promedio de egresados que retornan al menos una cuota del crédito al Estado es de 26.2%, 50,7%, 58,7% 71,3% y las tasas de recuperación estatal son de 25,8%, 44,6%, 49,7% y 59,4% respectivamente. El primer escenario es rechazado debido a que la tasa de recuperación de la inversión estatal es baja (menos del 40%), lo cual no permitiría la sostenibilidad del sistema (Ver Anexo 6.5). Aún cuando en los escenarios 2, 3 y 4, la recuperación de la inversión del Estado es significativa (mayor del 40%), estas alternativas no serían la más adecuadas, de acuerdo al principio de equidad, dado que el valor más bajo que asumen los umbrales de ingreso ( $Y^*$ ) regionales, es de \$1.203.760 para el escenario 2, de \$1.024.403 para el escenario 3, y de \$820.929, para el escenario 4, en cuyos casos se realizan descuentos a egresados con ingresos limitados y, en estas situaciones, no se consulta la capacidad de pago de los mismos.

---

<sup>41</sup> En este descuento se consideran personas que por lo menos pagan una cuota.

### **7.06 La propuesta: presentación de un escenario y descripción de su comportamiento financiero**

Se eligió el escenario 5 dado que genera el mayor equilibrio, por una parte, entre la sostenibilidad a largo plazo del aspecto financiero de la propuesta y, por otra, entre el principio de equidad y el de capacidad de pago.

En definitiva, la configuración de este escenario está constituida por los siguientes componentes:

- Umbral de ingresos a partir del cual los egresados pagan ( $Y^*_5$ )= \$1.519.416, el cual está definido con base en el decil 7 de gasto per cápita promedio a nivel nacional ( $G^*_5$  Normativo. Ver *Tabla 7-6*). Con él se responde al interrogante ¿Quién paga?

- Monto de la cuota ¿cuánto paga?, con base en el porcentaje de gasto en educación (TCP) del decil regional del gasto per cápita promedio que le corresponde a sus ingresos y tasa de interés del 2%.

- Plazo: máximo 40 años.

- El riesgo de no pago del crédito es asumido por el Estado, sin que el egresado vea afectada su historia personal y crediticia; se supera así el temor al endeudamiento y sus implicaciones. Respondiendo así a la pregunta ¿Quién debe responder por los costos y por la cartera vencida?

- Inicialmente es indispensable que haya una muy amplia divulgación de los propósitos y mecanismos del crédito en la sociedad y en los aspirantes. Adicionalmente, se debe diseñar un mecanismo eficiente para comunicar muy claramente el alcance del compromiso que adquieren con el crédito y las condiciones del mismo.

- La existencia de este crédito no anula la posibilidad de un pago de contado.

Aplicando este escenario se consigue que el índice de recuperación nacional sea de 49,2% y la proporción de aportantes al sistema es del 49%.

A nivel regional, es en la Oriental donde se recupera la mayor proporción del crédito otorgado (58,86%), con la menor proporción de aportantes<sup>42</sup> (31.88%) (Ver

---

<sup>42</sup> Se incluye en este porcentaje a las personas que pagan al menos una cuota.

**Tabla 7-8).** La Región Central, arroja un porcentaje de recuperación del 57,51%, y la mayor proporción de estudiantes que pagan al menos una cuota del crédito (70,17%).

**Tabla 7-8***Resultados del escenario seleccionado: escenario 5*

Región	Total Matrícula	Inversión del Estado	Recaudo	% Recuperación (Universidad)	% Recuperación Regional	% egresados que hacen al menos un pago	% egresados que no pagan cuotas del crédito
1=Atlántica	17.288,00	-141.330,72	59.321,86	48,95%	41,97%	39,00%	61,00%
2=Oriental	20.226,00	-86.746,33	51.058,09	67,11%	58,86%	38,88%	61,12%
3=Central	11.132,00	-178.961,48	102.926,98	61,13%	57,51%	70,17%	29,83%
4=Pacífica	3.803,00	-81.047,93	32.304,08	42,14%	39,86%	40,75%	59,25%
5=Bogotá	19.851,00	-225.713,95	110.540,70	67,48%	48,97%	42,97%	57,03%
6=Antioquía	6.736,00	-191.719,60	90.428,70	46,35%	47,17%	65,73%	34,27%
7=Valle	3.887,00	-77.996,94	37.451,08	47,39%	48,02%	52,78%	47,22%
Total general	82.923,00	-983.516,96	484.031,48	57,04%	49,21%	49,04%	50,96%

*Cálculos de la autora*

Las regiones con menor recuperación del crédito son: la Región Pacífica y la Región Atlántica, con porcentajes de 39,86% y 41,97%, respectivamente. De estos resultados se colige que en las regiones que tienen la menor recuperación del crédito, son a su vez aquellas en las cuales sus egresados poseen menor capacidad de pago. La variable región, contemplada en este modelo, incide significativamente en los ingresos, en la estructura de gastos, la capacidad de pago y, por ende, en el monto de la cuota como se observa en las descripciones anteriores.

La recuperación en las regiones donde se presenta un mayor grado de desarrollo relativo, Bogotá (48,97%), Antioquia (47,17%) y Valle del Cauca (48,02%), está muy cerca del promedio de recuperación a nivel nacional (49%).

Para que se apliquen los principios de solidaridad intergeneracional y equidad se hace necesario considerar plazos de hasta 40 años. El egresado pagará según su capacidad de pago, la cual define el tiempo en que el egresado pagará el monto de la deuda, dándole oportunidad de retornar los beneficios.

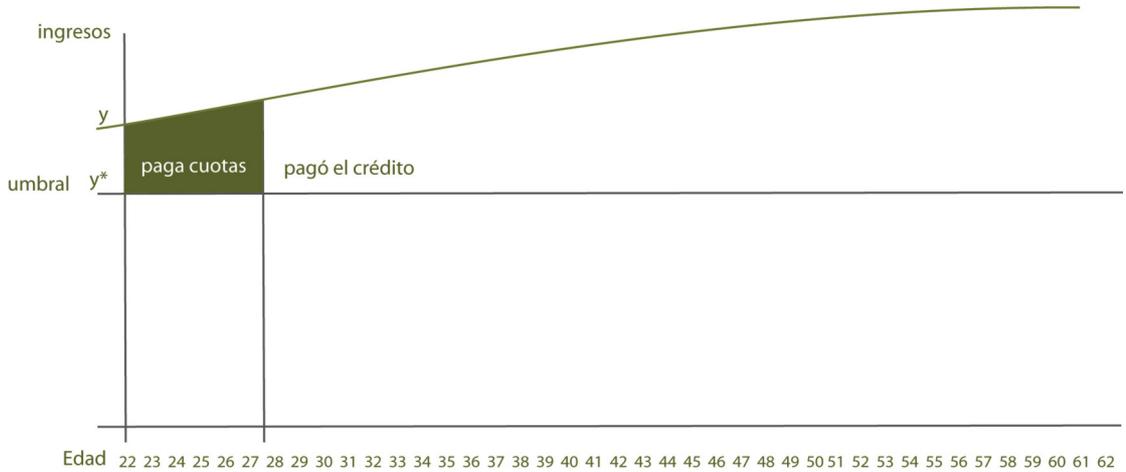
En un ejemplo concreto la propuesta operaría así: si un egresado tiene un ingreso de \$2.000.000 y reside en la Región Atlántica, deberá pagar como cuota el 7,9% (Ver *Tabla 7-6* y

**Tabla 7-7)** de sus ingresos, \$158.000 mensuales, dado que ese porcentaje es el que corresponde al gasto en educación del decil 9 de la Región Atlántica (decil de gasto correspondiente a los ingresos de este ejemplo, ver

**Tabla 7-7).**

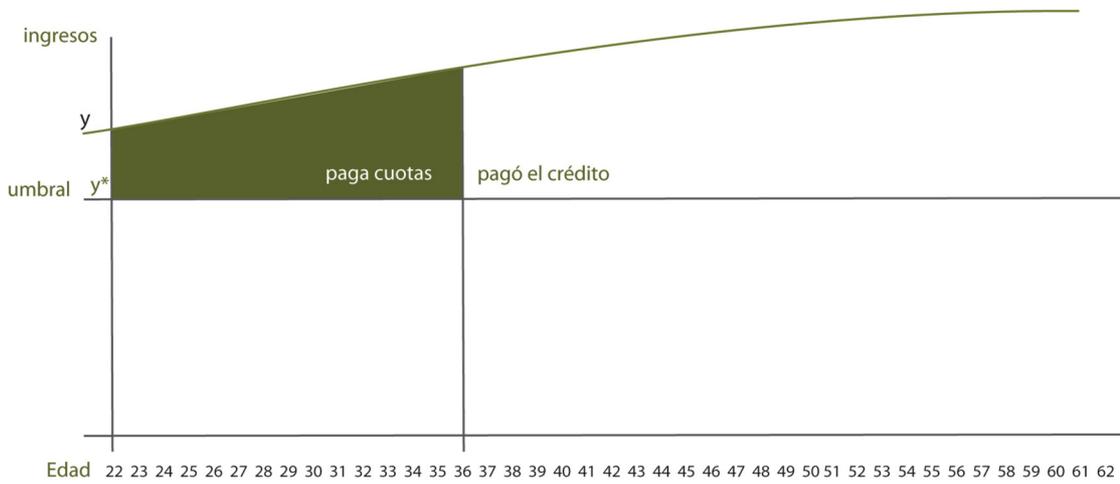
Se ilustran algunas situaciones en las que pueden encontrar los egresados, con respecto al pago del crédito durante el ciclo de vida productiva.

**Gráfica 7-1** Los ingresos permanecen por encima del umbral. Paga el crédito en el corto plazo



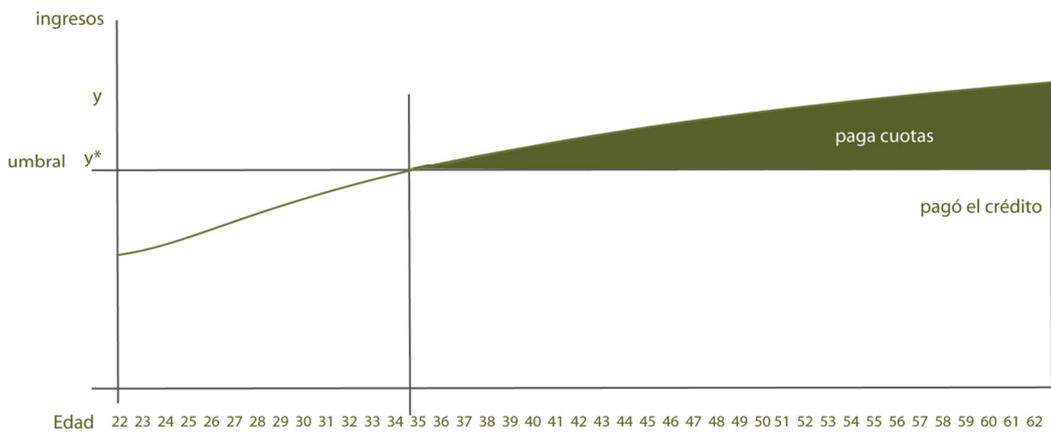
Fuente: Elaboración propia

**Gráfica 7-2** Los ingresos permanecen por encima del umbral. Paga el crédito en el mediano plazo



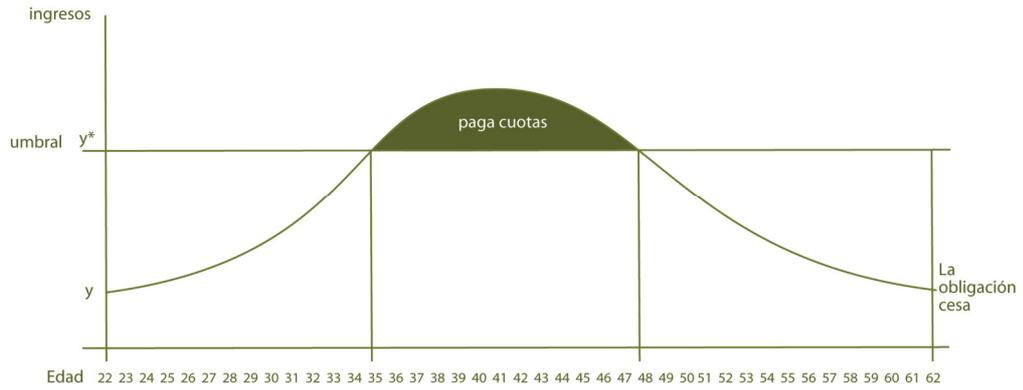
Fuente: Elaboración propia

**Gráfica 7-3** Inicia su vida productiva con ingresos por debajo del umbral. Paga el crédito en el largo plazo



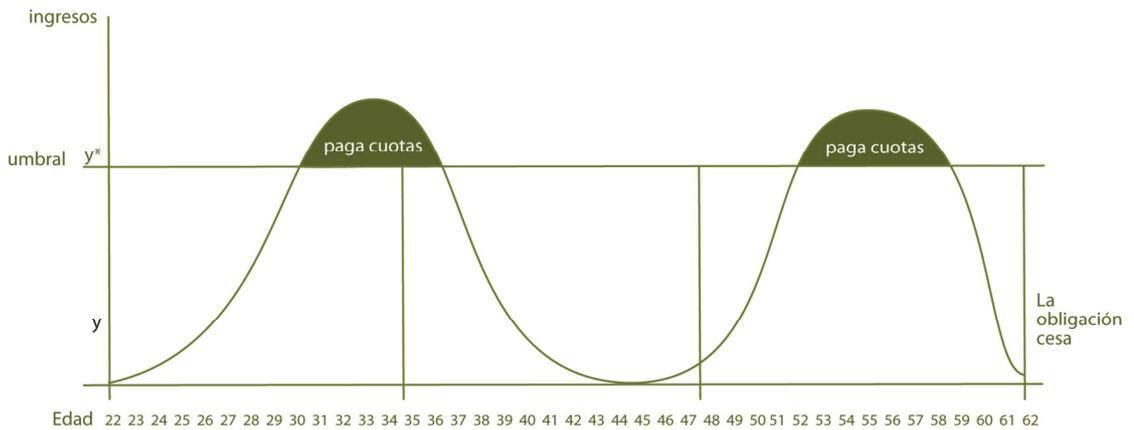
Fuente: Elaboración propia

**Gráfica 7-4** Inicia y termina su vida productiva con ingresos por debajo del umbral.  
Paga parcialmente el crédito



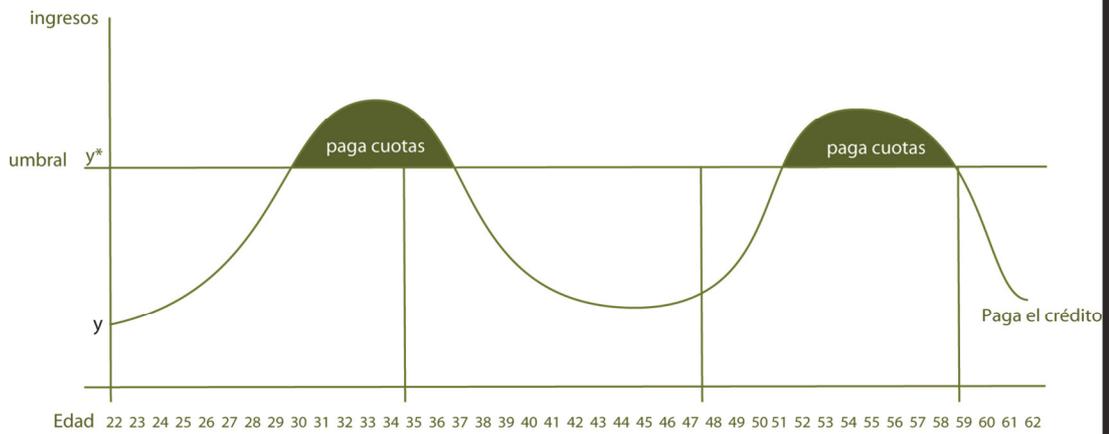
Fuente: Elaboración propia

**Gráfica 7-5** Traspasa el umbral de ingresos de manera intermitente. Paga parcialmente el crédito



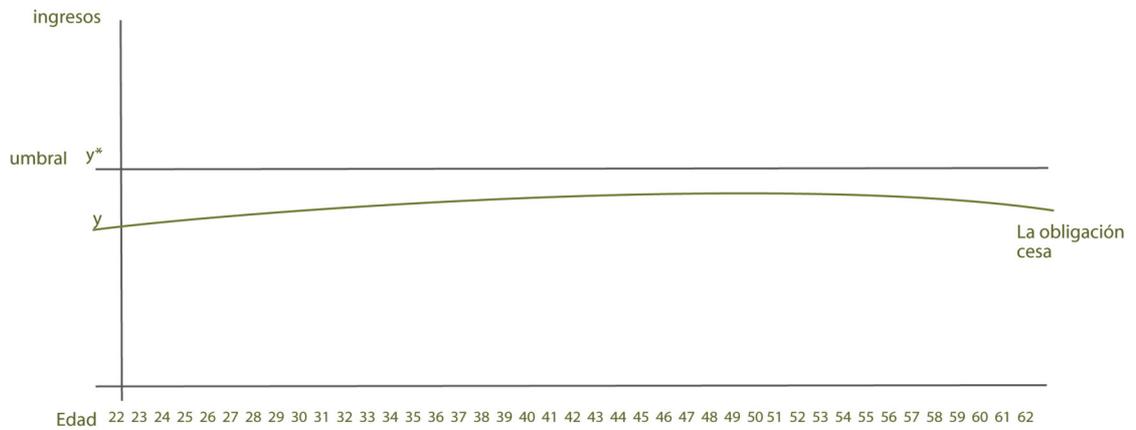
Fuente: Elaboración propia

**Gráfica 7-6** Traspasa el umbral de ingresos de manera intermitente. Paga el crédito



Fuente: Elaboración propia

**Gráfica 7-7** Los ingresos permanecen por debajo del umbral. No paga el crédito



Fuente: Elaboración propia

Si se acoge este escenario como política pública de financiación de la educación superior se habrá recuperado, luego de transcurridos los primeros 40 años, la suma de \$968.062.963.134, (valor que se aproxima al presupuesto anual de la Universidad Nacional de Colombia, para el año 2007), con solo las dos cohortes, correspondientes al primer año de puesta en marcha del modelo.

En la medida en que avance la aplicación de la propuesta, el flujo de ingresos será creciente progresivamente hasta los primeros 40 años y, de ahí en adelante, tendrá un crecimiento vegetativo.

Igualmente se pueden evidenciar los logros en torno a la equidad, respondiendo a las preguntas: ¿Hacia cuáles sectores de la población se deben conducir los recursos a la mano? y ¿Con qué políticas distributivas? La equidad está presente, por una parte, en la formulación del mecanismo de financiación y por otra, en la forma de distribución de los recursos generados por el sistema. El mecanismo de financiación, brinda oportunidades para que las barreras económicas no sean impedimento en el acceso, permanencia y graduación en las universidades oficiales, permitiendo con ello la inclusión de los sectores y grupos sociales más desfavorecidos. El monto del crédito para los estudiantes es diferencial, por cuanto refleja el subsidio que el Estado les otorga según los aportes que ha asignado a cada universidad.

Además, la equidad se manifestó en la estimación de los ingresos a partir de sus factores determinantes: región, tipo de hogar, tipo de ocupación y sexo, lo cual muestra las diferencias de ingreso que tienen que ver no sólo con la educación sino con los demás factores anotados. La equidad también está presente en el umbral de ingresos elegido, pues quienes tienen capacidades económicas limitadas no pagan.

Adicionalmente, la propuesta se enmarca en sistemas de créditos de recuperación contingente al ingreso, lo que significa que el pago del crédito está atado a los beneficios financieros reales de la inversión en capital humano que los sujetos han realizado. En este sentido, si los beneficios son nulos o bajos, la persona no pagará, sí por el contrario, la rentabilidad de la inversión educativa es alta, el egresado debe pagar las cuotas de la deuda.

Este crédito, de devolución obligatoria según ingresos, consiste en que

todos los beneficiarios deben devolver el importe del préstamo de acuerdo a su renta, una vez graduados. De esta forma la propuesta pretende que los egresados retornen a la universidad y a la sociedad los beneficios recibidos, respondiendo así a un pacto de solidaridad intergeneracional y al principio de responsabilidad social.

Así, el criterio de rentabilidad privada es uno, entre otros criterios, que ésta propuesta tiene en cuenta, lo cual implica que los jóvenes aumentan su libertad y capacidad para estudiar lo que realmente quieren, sin tener la premura de generar un monto de ingresos específico para pagarlo. En consecuencia, no se genera temor al endeudamiento, y no se cae en la trampa de elegir una carrera condicionada más por los ingresos futuros y menos por lo que la persona quiere ser y hacer en la vida.

Con el fin de distribuir los recursos, se propone que éstos se dividan en tres porciones independientes:

La primera se repartirá proporcionalmente a los recursos recaudados por cada universidad. La segunda porción se asignará con miras a compensar sus menores ingresos de fuentes estatales y a mejorar su menor nivel de desarrollo relativo. Así se disminuye la actual inequidad<sup>43</sup>. La tercera porción destinada a mejorar el desempeño de las universidades, asigna recursos según el número de estudiantes, el crecimiento de las tasas de acceso, permanencia y graduación, la disminución de la capacidad instalada ociosa, el mejoramiento

---

<sup>43</sup> El 48% de los recursos de la nación destinados a la Educación Superior, se dirigen a tres universidades: Nacional, Antioquia y Valle, en tanto que el 52% se dirige a las 29 restantes. No obstante al comparar los gastos per cápita del Estado entre las universidades, el orden descendente es el siguiente: Nacional, Córdoba y Cauca, mientras que, las universidades de Tolima, Francisco de Paula Santander, Popular del Cesar, Pamplona, Universidad a Distancia y Universidad Militar se encuentran en el rango más bajo de aporte per cápita estatal. Esta situación refleja inequidad interinstitucional, indicativa de la heterogeneidad en la complejidad y calidad de las universidades oficiales de Colombia.

de la calidad y la pertinencia, así como en el desempeño del cumplimiento de sus funciones sustantivas de docencia, investigación y extensión. Se aplican y privilegian, entonces, los criterios de equidad a las universidades y se responde la cuestión ¿Con qué políticas se deben distribuir los recursos?

Se proponen unas instancias de dirección y administración para la puesta en marcha de la propuesta:

Para la dirección y control del sistema se sugiere crear una comisión integrada por: el Ministerio de Educación Nacional, el ICFES, un representante de las universidades oficiales elegido por cada región y por la entidad administradora de estos recursos.

Crear un fondo constituido con los recursos recaudados.

Encargar al ICETEX la administración de los créditos y del fondo, aprovechando su capacidad instalada y su experiencia.

Generar un mecanismo que convine información de la seguridad social y de la DIAN, para obtener los datos que permitan realizar un seguimiento continuo a los ingresos de los egresados y a su lugar de residencia.

Finalmente, en la propuesta el Estado asume el porcentaje de los recursos del crédito otorgado que no se recupera (50.8%). En consecuencia, se dilucida el problema ¿Quién debe responder por los costos y por la cartera vencida?

## **Conclusiones y recomendaciones**

Esta tesis puede ser consultada para la construcción de una política pública dirigida al sistema de educación superior oficial colombiano, dado que contiene elementos teóricos y empíricos y aporta una nueva opción complementaria para la financiación de los estudiantes y, a través de ellos, de las universidades. Por ejemplo sería útil en la actual discusión sobre la posible reforma a la Ley 30 de 1992. Aún más, dado que en sí misma la propuesta contiene los elementos para generar variantes que se adapten a diferentes contextos, otros Estados y sociedades, con condiciones similares, también podrían analizarla y adaptarla a sus requerimientos. Una variante de este mecanismo podría ser aplicado en universidades de carácter privado.

Esta investigación aporta un abanico de posiciones teóricas con respecto a cada una de las más importantes categorías conceptuales en las cuales ha habido debate y sobre las cuales es necesario optar para construir una política pública.

La tesis es una contribución metodológica a la construcción de políticas públicas en general y, en particularmente, de financiación de la educación superior.

La actual distribución de los recursos estatales para las universidades oficiales genera inequidades entre las instituciones, aun teniendo en cuenta las diferencias en los niveles de complejidad de las funciones de producción de cada una de ellas, en cumplimiento de sus funciones de docencia, investigación y proyección social.

Con la aplicación de la ecuación ampliada de Mincer se encontró que al conjugar las variables región, tipo de hogar, tipo de ocupación y sexo se logró estimar los ingresos futuros de los egresados y su capacidad de pago.

Se demostró, con los resultados empíricos de la propuesta, su viabilidad financiera, lo cual posibilita la mejor ejecución de la política pública planteada.

Se generan recursos adicionales significativos para el sistema de universidades oficiales orientados a mejorar el cumplimiento de sus funciones sustantivas, con mayor calidad, equidad y pertinencia.

Los estudiantes obtendrán mayores beneficios en su desarrollo humano al aumentar las oportunidades de acceso, permanencia y graduación.

La claridad y seguridad del aspirante en relación con el crédito lo comprometen a pagar si cumple los requisitos establecidos, y si no los cumple, tendrá la tranquilidad para desempeñarse sin temores a los efectos que normalmente conlleva un crédito incumplido. Así, por este mecanismo se logrará un aumento en el acceso, dado que el temor al endeudamiento puede afectar negativamente la decisión del posible aspirante a la educación superior.

La puesta en marcha de la propuesta generará un aumento en las externalidades positivas, propias de la educación superior y por lo tanto propiciará, en mayor medida, el desarrollo humano (el cual incluye el crecimiento económico).

Se debe hacer una presentación muy clara al estudiante del crédito y más específicamente en lo referente a: en cuáles casos se debe pagar y en cuáles no se cobra y cómo se determina cuánto se cobra; todo ello con el fin de crear confianza y tranquilidad tanto en los aspirantes a ingresar a la educación superior como en los beneficiarios del crédito, frente a una eventual incapacidad de pagarlo.

Las deficiencias en la información existente resultan en una limitación para los cálculos estadísticos y financieros relativos a los costos de la educación superior, a los ingresos de los egresados y sus ocupaciones, según programas

académicos y universidad. Si se mejora esta información, podrá afinarse el cálculo del crédito otorgado, la tasa de retorno de la educación y la estimación de la capacidad de pago de los egresados, con las consecuentes ventajas en términos de equidad y eficiencia de la política propuesta. Al poner en ejecución esta política sería importante diseñar un sistema de recolección de información y datos que la retroalimente y optimice.

Desde la perspectiva de la equidad quedan por resolver los problemas de los costos adicionales de la educación como transporte, alimentación y vestuario. Por lo tanto, es necesario diseñar otros mecanismos complementarios que permitan a todos los estudiantes permanecer en el sistema.

En este trabajo no se desarrollan ni los aspectos jurídicos ni los administrativos indispensables para la puesta en marcha de la propuesta.

En cuanto a las recomendaciones, se sugiere que haya una muy amplia divulgación de los propósitos y mecanismos del crédito en la sociedad y en los aspirantes. Adicionalmente, se debe diseñar un mecanismo eficiente para comunicar muy claramente el alcance del compromiso que adquieren con el crédito y las condiciones del mismo.

Se proponen unas instancias de dirección y administración para la puesta en marcha de la propuesta:

Para la dirección y control del sistema se recomienda crear una comisión integrada por el Ministerio de Educación Nacional, el ICFES, un representante de las universidades oficiales elegido por cada región y por la entidad administradora de estos recursos.

Crear un fondo constituido con los recursos recaudados.

Encargar al ICETEX la administración de los créditos y del fondo, aprovechando su capacidad instalada y su experiencia.

Generar un mecanismo que combine información de la Seguridad Social y de la DIAN, para obtener los datos que permitan realizar un seguimiento permanente a los ingresos de los egresados y a su lugar de residencia.

La propuesta puede ser asumida como política de estado en el corto o mediano plazo ya que sus efectos son estructurales en el tema de la educación superior.

## Referencias

- Arrow, Kenneth J. *Elección Social y Valores Individuales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1974.
- Ballas, Claudia. «Tesis de grado: Percepciones y aspiraciones en torno a las políticas de financiación de la educación superior en Chile.» Bogotá: Universidad Javeriana, 2009.
- Banco Mundial. *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*. Washington, D.C., 2000.
- Banco Mundial. *Tertiary Education in Colombia. Paving the way for reform*. Washington: World Bank, 2003.
- Becker, Gary. *El capital humano*. Madrid: Alianza Editorial, 1964.
- Borrero, Alfonso. *La Universidad. Estudio sobre sus orígenes, dinámicas y tendencias. Administración Universitaria*. Vol. VII. VII vols. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2008a.
- . *La Universidad. Estudio sobre sus orígenes dinámicas y tendencias. Historia Universitaria. La universidad en Europa desde la Revolución Francesa hasta 1945*. Vol. II. VII vols. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2008b.
- Borrero, Alfonso, S.J. *La Universidad. Estudio sobre sus orígenes, dinámicas y tendencias. Administración Universitaria*. Vol. VII. VII vols. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2008a.
- . *La Universidad. Estudio sobre sus orígenes dinámicas y tendencias. Historia Universitaria. La universidad en Europa desde la Revolución Francesa hasta 1945*. Vol. II. VII vols. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2008b.
- . *La Universidad. Estudio sobre sus orígenes, dinámicas y tendencias. Enfoques Universitarios*. Vol. V. VII vols. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2008c.
- Bourdieu, Pierre. *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI Editores, 2002.
- Bricall, Josep. *Universidad 2 mil*. Madrid: Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas-CRUE, 2000.
- Bruner, José Joaquín. «Tendencias recientes de la educación superior a nivel mundial: marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de calidad.» *Seminario Regional "Las Nuevas Tendencias de la Evaluación y de la Acreditación en América Latina y el Caribe"*. Buenos Aires, 2005.
- Bula, Jorge Iván, y otros. *Medición de impacto del Crédito Educativo ACCES en la Cobertura, la Permanencia y el Desempeño Académico en la Educación Superior en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior, 2007.

Carnoy, Martín. *Economía de la educación*. Barcelona: UOC, 2006.

Carnoy, Martín. «Economía y Educación.» *Cuaderno de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 12 (1983): 17-57.

Chapman, Bruce, entrevista de Consuelo Gutiérrez de González. *Financiación de la Educación Superior* (2008).

Congreso de la República. «Ley 30 de 1992.» Bogotá, 1992.

Cortadellas, Joan, entrevista de Consuelo Gutiérrez de González. *Financiación de la Educación Superior* (2008).

Denison, Edward. *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives*. New York: Committee for Economic Development, 1962.

DeSousa, Boaventura. *La universidad en el siglo XXI*. México: UNAM/CEIICH, 2005.

Dworkin, Ronald. *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

Escardíbul, Josep-Oriol, entrevista de Consuelo Gutiérrez de González. *Financiación de la Educación Superior* (2008).

Escotet, Miguel. «Gobierno, rendición de cuentas y financiación de la universidad.» En *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*, 24-40. Barcelona: Mundi Prensa Libros S.A., 2006.

Fernández, Tabaré. «Ficha No. 6. Heterocedasticidad en el modelo de regresión lineal.» *Material didáctico para el curso de Estadística II del Programa de Doctorado en Ciencia Social*. México, Junio de 2004.

—. «Ficha No. 6. Heterocedasticidad en el modelo de regresión lineal.» *Material didáctico para el curso de Estadística II del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales*. México, Junio de 2004.

Franco, Napoleón. «Encuesta de Percepción Ciudadana sobre la Educación en Colombia.» Bogotá, 2005.

Friedman, Milton, y Rose Friedman. *Libertad de Elegir*. Barcelona: Ediciones Orbis, 1983.

—. *Libertad de Elegir*. Ediciones Orbis, 1983.

González, J, E Bonilla, M Gordo, s Grillo, C Gutiérrez, y J Muñoz. *El principio de capacidad de pago y la financiación de las universidades públicas*. Bogotá: Universidad Nacional, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2006.

González, Jorge Iván, Edna Bonilla, Miguel Gordo, Santiago Grillo, Consuelo Gutiérrez, y Jorge Muñoz. *El principio de capacidad de pago y la financiación de las universidades públicas*. Bogotá: Universidad Nacional, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2006.

Gutiérrez, Consuelo. «Educación superior, trabajo y desarrollo.» *Simposio permanente sobre la universidad*. Bogotá: Editorial Javeriana, 2007a.

Gutiérrez, Consuelo. «Libre comercio y autonomía universitaria, un dilema actual: el caso colombiano.» *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 5, nº 2 (2007b): 605-636.

Hicks, John. «Education and Economic Growth.» En *International encyclopedia of economics of education*, de Martin Carnoy. United Kingdom: Pergamon, 1995.

Johnstone, Bruce, entrevista de Consuelo Gutiérrez de González. *Financiación de la Educación Superior* (2008).

Johnstone, Bruce. «Financiación de la educación superior en Estados Unidos: Cuestiones Actuales.» En *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*, 232-240. Barcelona: Mundi Prensa Libros S.A., 2006.

Johnstone, Bruce. «Financing Liberal Learning: The Role for Government.» *New Directions for Higher Education*, nº 85 (1994): 93-99.

Johnstone, Bruce. «La economía y la política de la distribución de costos en la educación superior: perspectivas comparadas.» *Economic of education review*, 2003.

Knight, Jane. «Educación transfronteriza comercial: implicaciones para la financiación de la educación superior.» En *La educación superior en el mundo 2006 : la financiación de las universidades*, 102-111. Barcelona: Mundi Prensa Libros S.A., 2006.

López-Segrera, Francisco, entrevista de Consuelo Gutiérrez de González. *Financiación de la Educación Superior* (2008).

López-Segrera, Francisco, Bikas Sanyal, y Joaquim Tres. «Visión global de las percepciones regionales respecto a la financiación de la educación superior.» En *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*, 135-150. Barcelona: Mundi Prensa Libros S.A., 2006.

López-Segrera, Francisco, y Alma Maldonado. *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales*. Cali: UNESCO, Universidad de San Buenaventura de Cali, Boston College., 2002.

Marcucci, Pamela, entrevista de Consuelo Gutiérrez de González. *Financiación de la Educación Superior* (2008).

- Marshall, Alfred. *Principles of Economics*. London: Macmillan, 1925.
- McMahon, Walter. «Disocial and external benefit of education.» En *International Handbook of the economic of education*, de G Johnes y J Johnes. United Kingdom: Edward Elgar Cheltenham, 2004.
- McMahon, Walter. «Disocial and external benefits of education.» En *International handbook of the economic of education*, de G Johnes y J. Johnes. United Kingdom: Edward Elgar Cheltenham, 2004.
- Mill, J.S. *El utilitarismo*. Madrid: Alianza, 1863.
- . *Principios de economía política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1848.
- Mill, John Stuart. *El utilitarismo*. Madrid: Alianza, 1863.
- . *Principios de economía política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1848.
- Mincer, Jacob. *Labor Force Participation of Married Women*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1962.
- Muñoz, Nancy. «Percepciones y aspiraciones en torno a las políticas de financiamiento de la educación superior en Colombia.» Universidad Javeriana, 2010.
- Musgrave, Richard, y Peggy Musgrave. *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. Madrid: McGraw-Hill, 1999.
- Nussbaum, Martha. *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós, 2007.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Factbook OCDE 2006. Estadísticas económicas, ambientales y sociales*. México: OCDE, 2006.
- Rawls, John. *Liberalismo Político*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- . *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Salmi, Jamil, entrevista de Consuelo Gutiérrez de González. *Financiación de la Educación Superior* (2008).
- Salmi, Jamil, y Arthur Hauptman. «Mecanismos de asignación de recursos en la educación superior: tipología y evaluación.» En *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*, 60-83. Mundi Prensa Libros S.A., 2006.
- Samuelson, Paul. *Economía*. México D.F.: McGraw Hill, 1984.
- . *Economía*. México D.F.: McGraw Hill, 1984.

- Samuelson, Paul. «The Pure Theory of Public Expenditure.» *The Review of Economics and Statistics* 36, nº 4 (1954): 387-389.
- Sanyal, Bikas, entrevista de Consuelo Gutiérrez de González. *Financiación de la Educación Superior* (2008).
- Sanyal, Bikas, y Michaela Martin. «La financiación de la educación superior: perspectivas internacionales.» En *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*, 3-23. Barcelona: Mundiprensa Libros S.A., 2006.
- Schultz, Theodore. «Investment in Human Capital.» *The American Economic Review* 51, nº 1 (1961): 1-17.
- Sen, Amartya. *Bienestar, justicia y mercado*. Madrid: Paidós, 1997.
- Sen, Amartya. «Capacidad y Bienestar.» En *La Calidad de Vida*, de Martha Nussbaum y Amartya Sen, 54-83. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Sen, Amartya. «Capital humano y capacidad humana.» *Cuadernos de Economía* 17, nº 29 (1998a): 67-72.
- . *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 2000.
- Sen, Amartya. «Las teorías del desarrollo a principios del siglo XIX.» *Cuadernos de Economía* 17, nº 29 (1998b): 73-100.
- . *Sobre ética y economía*. Barcelona: Alianza Editorial, 1989.
- . *The standard of living*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1987.
- Shapiro, Carl J. *An Analysis of the determinants of current public and societal expenditure per pupil in elementary and secondary school, decennially, 1920-1950*. Chicago: University of Chicago, 1962.
- Smith, Adam. *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1776.
- SNIES Ministerio de Educación Nacional. *Sistema Nacional de Información de Educación Superior Ministerio de Educación Nacional*. 2009. <http://snies.mineducacion.gov.co/men/> (último acceso: 10 de 2009).
- Stiglitz, Joseph. *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editores, 2002.
- Strauss, Anselm, y Juliet Corbin. *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2002.

Tilak, Jandhyala. «La educación superior privada: de la filantropía a los beneficios.» En *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades, 2006*, 112-120. Barcelona: Mundi Prensa Libros S.A., 2006.

Tilak, Jandhyala. «Trends in Costs and Financing of Higher Education: Tentative Comparisons between Developed and Developing Countries.» *Higher Education Review* 25, nº 3 (1993): 7-35.

Tünnermann, Carlos, entrevista de Consuelo Gutierrez de González. *Financiación de la Educación Superior* (2008).

—. *La universidad necesaria para el siglo XXI*. Managua: Hispamer, 2007.

UNESCO. *La Nueva Dinámica de la Educación Superior y la Búsqueda del Cambio Social y el Desarrollo*. París, 2009.

UNESCOPRESS. *Servicio de Prensa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. 25 de 06 de 2009. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=2902&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=2902&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (último acceso: 2009 de 06 de 30).

Vasco, Carlos. «El Debate Recurrente sobre la Investigación Cuantitativa y la Cualitativa.» *Nómadas*, nº 18 (2003): 28-34.

Vickrey, William. «General and Specific Financing of Urban Services.» En *Public Expenditure Decisions in the urban Community*, de H Schaller, 62-90. 1963.

—. *Taxation in the United States*. Political Science Quarterly, junio, pp 291-292, 1955a.

Woodhall, Maureen. «La financiación de la educación superior: el papel de las tasas de matrícula y las ayudas a estudiantes.» En *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*, 121-132. Barcelona: Mundi Prensa Libros S.A., 2006.