

*EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA:
RETOS Y TENSIONES*

ALBERTO JARAMILLO*

Recibido: 15 de mayo de 2010

Aceptado: 21 de mayo de 2010

Resumen

El texto aborda la problemática de la financiación de la educación superior en Colombia, con énfasis en la situación de las Universidades estatales, a partir del supuesto que este tipo de educación, si bien tiene altos beneficios sociales para el desarrollo de cualquier país, en sí misma constituye un bien privado, pues no se trata de un proceso de formación estándar, análogo al de la educación básica y media (que es igual para todos los alumnos), sino que satisface intereses y necesidades particulares de cada persona, que la predisponen para participar en el financiamiento del programa emprendido. En este sentido, los costos de la educación superior de cada individuo pueden ser compartidos por quienes se benefician de ella: el alumno, su familia, la sociedad y el Estado.

Palabras clave: financiamiento, Universidad pública, cobertura

*FINANCING HIGHER EDUCATION IN COLOMBIA:
CHALLENGES AND TENSIONS*

Abstract

The text addresses the problem of financing higher education in Colombia, with emphasis on the status of state universities, on the assumption that this type of education, though yielding high social benefits for the development of any country, it is still a private good, given that it is not a standard training process, analogous to primary and secondary education (which is the same for all students), but instead meets the interests and needs of each person, predisposing that person regarding the financing of the program undertaken. In this sense, the costs of higher education for each individual may be shared by those who benefit from it: the student, his family, society and the state.

Keywords: financing, public university, coverage

* Economista Agrícola U. Nacional (Sede Medellín), Especialista en Política Económica (U. de A.), Magíster en Desarrollo Económico (Ruca, Bélgica).

INTRODUCCIÓN

“El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.
(Constitución Política de Colombia, Art. 69)

Educación superior y educación terciaria son términos que tienden a utilizarse de manera indistinta, debido a que el ingreso a sus programas exige acreditar la culminación de la educación media o secundaria. Sin embargo, pueden encontrarse diferencias al considerar la definición de educación terciaria que adopta la OCDE, como “un nivel o etapa de estudios que va más allá de la educación secundaria. Estos se llevan a cabo en instituciones de educación terciaria, como Universidades públicas y privadas, institutos politécnicos, y en una gama amplia de ambientes y localidades, como colegios, lugares de trabajo, y a través de ofertas de información gratuitas basadas en tecnología y una variedad de entidades públicas y privadas” (Salmi & Hauptman 2006, p. 1).

De acuerdo con esta definición, pertenecen a la educación terciaria todos los programas que tienen como requisito la culminación de la educación secundaria o media (carreras técnicas, tecnologías, programas universitarios); al igual que todas las actividades de formación y capacitación para el trabajo (bajo el supuesto que se desarrollan luego de la educación secundaria).

En Colombia, en el artículo 1º de la Ley 30 de 1992 se establece que “la educación superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional”. Es decir, quedaría excluidas las actividades de capacitación laboral que no conducen a títulos técnicos, tecnológicos o universitarios; en este sentido, se trata de una definición más restrictiva que la adoptada por la OCDE.

Ahora bien, por su naturaleza, y desde la perspectiva de la persona que se forma en ella, la educación superior constituye un bien económico en el doble sentido que, por una parte, satisface una necesidad individual de la persona que desea adquirir una formación académica; y, por otra, que no se encuentra disponible libremente; es decir, que

el acceso a ella supone el cumplimiento de requisitos intelectuales -los cuales definen la aptitud de la persona, en términos de la Constitución - y económicos, en cuanto implica cubrir los costos de su desarrollo.

En efecto, a diferencia de la educación básica, definida como obligatoria en el artículo 67 de la Constitución Colombiana, el ingreso a la educación superior es de libre voluntad individual, lo que supone, en primera instancia, la existencia de un interés y de una capacidad personal para matricularse en un programa de este nivel educativo.

En este sentido, la educación superior es, ante todo, un bien que satisface diversas necesidades individuales. Pero la satisfacción de estas necesidades supone, en contrapartida, la existencia de instituciones capaces de desarrollar y ofrecer los programas de educación superior, para lo cual incurren en diversos costos que deben ser sufragados bien sea por los propios usuarios, por el Estado, o con recursos suministrados por terceros.

La disponibilidad de recursos, su abundancia o escasez relativa, la responsabilidad en la provisión de los mismos, y la eficiencia en su aplicación, constituyen los temas relevantes en la controversia sobre el financiamiento de la educación superior. En el caso colombiano, esta discusión ha estado determinada por la existencia de Universidades estatales, cuya creación fue muy anterior a la expedición de la Constitución Política de 1991 y que, desde sus orígenes, han sido financiadas con recursos a cargo del presupuesto del sector público. Pese a esta circunstancia, que restringe la libre asignación de recursos estatales para el desarrollo de la educación superior, la discusión sobre el financiamiento de la educación superior revive periódicamente, impulsada por factores diversos y heterogéneos.

Además de esta introducción, este trabajo consta de cinco secciones. La primera constituye una descripción general de la temática del financiamiento de la educación superior, a partir de las estadísticas sobre matrícula registrada en los diferentes niveles educativos que la componen; la segunda es un análisis de los alcances o dimensiones que tiene este tema, a partir de la definición de educación superior como un bien que, principalmente, satisface intereses y necesidades individuales. En la tercera se realiza un diagnóstico sobre la evolución reciente del financiamiento público para las Universidades estatales; la cuarta presenta algunas ideas para repensar

el financiamiento de la educación superior en Colombia, incluido un análisis del proyecto de Ley 237 de 2010 que, a la fecha, cursa en el Congreso de la República, con miras reformar el artículo 87 de la Ley 30 y a generar recursos frescos para promover el logro de algunos objetivos de política pública, en especial por parte de las Universidades estatales.

La última sección reproduce, en una tabla resumen, la experiencia internacional en materia de financiamiento de la educación superior, según tipología elaborada por Salmi y Hauptman (2006).

DESCRIPCIÓN DEL TEMA

Según el artículo primero de la Ley 30 de 1992 la educación superior es el proceso de formación

académica o profesional que realizan las personas con posterioridad a la educación media o secundaria. En términos prácticos, existen diversas posibilidades para adelantar estos procesos de formación, de acuerdo con las capacidades e intereses de cada individuo: carreras técnicas, tecnológicas, universitarias y, además, programas de posgrado como especializaciones, maestrías y doctorados.

En la tabla 1 se muestra la población matriculada en las diversas modalidades de educación superior durante últimos ocho años. Para el año 2009, en términos absolutos, el Ministerio de Educación Superior estima en 1.504.410 el total de alumnos en este nivel, lo que significa una tasa de escolaridad, o cobertura, del 35.5%, con respecto a la población entre 17 y 21 años de edad.

Tabla 1

Colombia: matrícula en educación superior 2002-2009
Según nivel de formación

Año	Nivel de formación						Total
	Téc. Prof.	Tecnológica	Universitaria	Espec.	Maestría	Doctorado	
2002	54.422	128.897	754.570	55.133	6.776	350	1.000.148
2003	84.652	130.633	781.403	43.783	8.978	583	1.050.032
2004	120.320	143.055	799.808	39.893	9.975	675	1.113.726
2005	136.509	158.781	842.482	45.970	11.980	968	1.196.690
2006	171.362	175.690	872.902	47.506	13.099	1.122	1.281.681
2007	205.586	189.233	911.701	40.866	14.369	1.430	1.363.185
2008	223.062	239.584	961.985	44.706	16.317	1.532	1.487.186
2009*	248.626	258.756	997.028	46.146	18.260	1.631	1.570.447

Fuente: <http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/article-212350.html>. Para 2009, los datos son preliminares.

Las cifras señalan que, en promedio, los programas universitarios absorben las dos terceras partes del estudiantado. Si a ellos se les suman los datos correspondientes a las carreras técnicas y tecnológicas, se tiene que la matrícula en pregrado constituye el 95% de la registrada en educación superior. En lo atinente al tema del financiamiento, la cuestión central consiste, por una parte, en garantizar el cubrimiento de los costos de formación de las personas que participan en los programas de todos y cada uno de los niveles de formación mencionados, y, por otra, en facilitar el acceso de más individuos a la educación superior, en desarrollo de políticas de ampliación de cobertura (incremento de la tasa de escolaridad) y de equidad.

Sin embargo, desde la perspectiva de las normas legales, los niveles inferiores de la escala (la formación técnica profesional y tecnológica) no son beneficiarios de los recursos previstos en la Ley 30 de 1992, la cual sólo contempla mecanismos de financiamiento de las Universidades públicas.

Por otra parte, cabe señalar que, en razón de su naturaleza, cada nivel de formación (pregrado, especialización, maestría y doctorado), tiene sus propios componentes en materia de financiación. Así, por ejemplo, mientras muchos estudiantes de posgrado se encuentran laborando y con sus ingresos pueden pagar sus estudios; la mayoría de los alumnos de pregrado hacen parte de la población económicamente inactiva y, por tanto, son perso-

nas dependientes que requieren del apoyo de otros para adelantar sus estudios.

Un segundo aspecto del financiamiento de la educación superior surge al considerar la distribución de la matrícula según la entidad jurídica del oferente. La tabla 2 indica que, para 2009, las instituciones públicas concentran el 56.2% de la población estudiantil de todos los niveles (883.067 alumnos), mientras que en 2002, poseían sólo el 41.7%.

Si se excluye la población registrada en educación técnica y tecnológica (507.382 alumnos), que no recibe aporte alguno derivado de la Ley 30, el problema del financiamiento se concentraría en la matrícula en programas universitarios, especializaciones, maestrías y doctorados, la que, para 2009, sería de 1.061.434 estudiantes, de los cuales 687.380 estarían en instituciones privadas, es decir, el 64.8%. Esto significa que más de la mitad de los alumnos están financiados principalmente con recursos privados; o, en otros términos, que las transferencias estatales previstas en la Ley 30 permiten cubrir los costos educativos de 374.054 estudiantes repartidos en 32 Universidades del país.

Tabla 2

Distribución de la matrícula universitaria entre instituciones públicas y privadas

Sector	Pública	Privada	Total
2002	233.053	583.426	816.479
2003	258.277	575.887	834.164
2004	281.135	568.541	849.676
2005	291.793	608.639	900.432
2006	311.054	622.453	933.507
2007	341.531	625.405	966.936
2008	358.592	664.416	1.023.008
2009*	374.054	687.380	1.061.434

Fuente: Cálculos propios a partir de la información del MEN, publicada en <http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/article-212350.html>. Para 2009, los datos son preliminares.

Las cifras de la tabla 2 difieren de las publicadas por el MEN, pues las estadísticas oficiales consideran -como educación superior pública- el total de la población atendida por las IES de carácter estatal, con independencia del origen de sus recursos, incluidos los estudiantes que cursan programas técnicos y tecnológicos en el SENA (284.654 alumnos

previstos para 2009); pero esta última entidad se financia con recursos propios, provenientes de una carga parafiscal sobre la nómina de las empresas, lo que permite decir que, en materia de financiamiento, sus ingresos son de origen privado y, además, por su naturaleza, el SENA no tiene acceso a los fondos previstos en la Ley 30 de 1992.

Finalmente, es necesario precisar que también hay otra parte de alumnos en programas de instituciones oficiales, que no se encuentran beneficiadas por los recursos previstos en la Ley 30, sino que reciben apropiaciones del presupuesto nacional, principalmente por intermedio del Ministerio de Educación Nacional.

ALCANCES

As higher education has grown and state funding has been constrained, the financial sustainability of institutions of higher education has become an issue for policy makers and for those who govern and manage these institutions. The challenge for governments is to ensure that increasingly autonomous institutions respond to public interest agendas while taking a greater responsibility for their own financial sustainability. The challenge for institutions is to manage an increasingly complex portfolio of aims and funding (OCDE, 2007).¹

De acuerdo con la teoría del capital humano, la educación superior dota a las personas de conocimientos, habilidades y competencias que les permiten obtener un mejor desempeño -y a la vez una mejor remuneración- en el mundo del trabajo; es

¹ Una traducción libre sería: "A medida que la educación superior ha crecido y se ha limitado la financiación por parte del Estado, la sostenibilidad financiera de las instituciones de educación superior se ha convertido en una preocupación para las autoridades que están a cargo de crear políticas y para aquellos que gobiernan y manejan estas instituciones. El reto para los gobiernos consiste en asegurar que las instituciones que son cada vez más autónomas respondan a agendas de interés público, a medida que toman una mayor responsabilidad en cuanto a su propia sostenibilidad financiera. El reto para las instituciones es manejar un portafolio de metas y financiación constantemente más complejo." Texto tomado del resumen (Abstract) de "On the edge: securing a sustainable future for higher education". Report of the OECD/IMHE-HEFCE *Project on Financial Management and Governance of Higher Education Institutions* (Education Working Paper No. 7, 2007).

decir, la educación superior produce réditos individuales, lo que la convierte en objeto de decisiones de inversión por parte de alumnos, familias, empresas y Estado. Puede afirmarse, entonces, que financiar la educación superior es cubrir los costos de formación profesional de una parte de la población que está en edad de trabajar; la otra parte, ingresaría al mercado laboral con un nivel educativo inferior.

Las decisiones de inversión se convierten, por su propia naturaleza, en las fuentes de recursos para el desarrollo de la educación superior; en otras palabras, constituyen sus fuentes de financiamiento: el gasto público, los pagos de estudiantes y familias; los pagos de las empresas. A estos pagos hay que agregar las donaciones que reciben las instituciones de educación superior. La pluralidad de fuentes de financiamiento, sumada a la capacidad que tiene la educación superior de generar beneficios individuales y sociales², ha permitido elaborar la idea de que sus costos deben ser compartidos por los distintos actores: alumnos, familias, Estado y empresas (Woodhall, 2007, desarrolla la expresión: *The Concept of Cost-Sharing in Higher Education*).

Estos costos comprenden los derechos de matrícula y otros pagos establecidos por las instituciones de educación superior; los costos de los libros y demás materiales de estudio y los costos de sostenimiento del alumno, como vivienda, alimentación, vestuario, transporte local, etc. (Murakami & Blom, 2008).

Fuentes y mecanismos de financiamiento

Cada una de las fuentes identificadas -Estado, familias, alumnos y empresas- participa en el cubrimiento de los costos de la educación superior con una finalidad y con unos mecanismos diferentes. A continuación se presentará una breve descripción, si bien, al final, como se anunció arriba, se incluye una tabla que describe en detalle todas y cada una de las fuentes de financiamiento, utilizadas en diferentes países del mundo, según inventario realizado por Salmi y Hauptman (2006).

Recursos del Estado

Por razones institucionales, derivadas de sus normas legales, los gobiernos transfieren recursos pú-

blicos a oferentes y demandantes de la educación superior, bien sea bajo la forma de transferencia pura (sin contraprestación determinada), de transferencia condicionada (para llevar a cabo ciertos proyectos u obtener algunos resultados), o de crédito, que puede ser reembolsable o condonable.

Financiamiento de la oferta

Es la provisión de fondos del presupuesto público para el financiamiento de las actividades a cargo de las instituciones de educación superior; adquieren la forma de transferencia pura cuando la autonomía de la institución educativa le permite decidir libremente la distribución de los mismos entre las labores de formación, investigación y proyección social. Algunos pueden estar condicionados a resultados de períodos anteriores, medidos con indicadores de gestión; al logro de objetivos en un plazo dado, o a la existencia de cofinanciación por parte de la institución de educación superior. Estas modalidades de financiamiento son las contempladas en la Ley 30 de 1992 para las Universidades públicas: “artículo 86. Los presupuestos de las Universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución”. “Las Universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993”.

Otros aportes, circunscritos a que exista un crecimiento real de la economía nacional, están destinados a programas de mejoramiento de las propias Universidades públicas, y su distribución se haría con base en un sistema de indicadores de gestión (Ministerio de Educación Nacional, 2008): “Artículo 87. A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las Universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del producto interno bruto”.

“Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón del mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran”. “Parágrafo. El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que

² Entre los impactos sociales de un mayor nivel educación de la población económicamente activa (PEA) se encuentra el incremento de la capacidad productiva y, por tanto, del PIB.

se creen en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del Gobierno Nacional". Debe precisarse que los artículos 81 y 82 hacen alusión al Sistema de Universidades Estatales (SUE), ya creado, y a su re-

glamentación por parte del Consejo de Educación Superior (CESU).

En la tabla 3 aparecen las cifras, en millones de pesos, de los aportes de la Nación a las Universidades públicas, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 30 de 1992.

Tabla 3

Aportes de la Nación a Universidades públicas,
con base en Ley 30
(Millones de pesos)

Año	Artículo 86	Artículo 87	Servicio deuda	Inversión (art. 86)	Total
2000	1.018.088	7.955	1.223	30.485	1.057.752
2001	1.117.839	7.009	1.488	40.034	1.166.370
2002	1.185.565	5.292		36.887	1.227.744
2003	1.330.334	6.597		39.100	1.376.032
2004	1.404.755	15.193		41.237	1.461.185
2005	1.489.976	17.150		42.803	1.549.929
2006	1.590.575	23.607		46.126	1.660.308
2007	1.679.675	26.481		48.271	1.754.426
2008	1.763.019	29.687		50.744	1.843.450
2009(*)	1.671.599	13.592	272.805	54.085	2.012.081

(*) Los datos para 2009, en la columna de servicio de la deuda, incluyen otras transferencias recibidas por las Universidades públicas

Fuente: Cifras suministradas por el MEN, febrero 2010.

Los datos indican que las partidas del presupuesto nacional, destinadas a financiar las Universidades públicas, han crecido, en términos reales, en un 7.3% promedio anual en la última década, entre 2002 y 2009. Por su parte, la población estudiantil (ver tabla 2) de estas entidades habría crecido a una tasa del 7.0% promedio anual. Hay que anotar, sin embargo, que las transferencias de recursos públicos no están destinadas exclusivamente a cubrir sólo los costos de formación de los alumnos, sino también las actividades de investigación y de extensión o interacción con la sociedad.

En cuanto a los aportes per cápita (por alumno), las cifras de la tabla 4 indican que, en promedio, para el período 2002-2009, han sido de 5.262.446 pesos, valor superior a la estimación global de la Ministra de educación: "el aporte de la nación sin pensiones es de 3,67 millones por estudiante, con pensiones es de 4,21 millones por estudiante".³ En

términos de incremento promedio anual, los aportes per cápita han crecido al 0.3% en valores reales, teniendo en cuenta que la Ley 30 establece que transferencias en pesos constantes.

Tabla 4

Aportes de la Nación por alumno matriculado en las Universidades públicas, con base en Ley 30 (Millones de pesos)

Sector	Población	Aportes totales Nación	Aporte por alumno
2002	233.053	1.227.744	5.268.089
2003	258.277	1.376.032	5.327.737
2004	281.135	1.461.185	5.197.450
2005	291.793	1.549.929	5.311.742

³ Rueda de prensa Financiación de la educación superior pública en Colombia. Lunes, 02 noviembre 2009 - Apor-

tado por Ministerio de Educación Nacional. Tomado de: <http://www.universia.net.co> - Universia Colombia. Generado: 3 de febrero, 2010, 10:19

2006	311.054	1.660.308	5.337.684
2007	341.531	1.754.426	5.136.945
2008	358.592	1.843.450	5.140.801
2009*	374.054	2.012.081	5.379.119

Fuente: Cálculos propios con base en cuadros 2 y 3.

Estos datos contrastan con los estimados por el profesor Jorge Aristizábal Ossa (2008) quien utiliza la totalidad de la población matriculada en IES públicas, incluido el SENA y las instituciones no beneficiadas por la Ley 30 de 1992, en un primer cálculo de los aportes per cápita (ver tabla 1 del trabajo mencionado en la cita). Como se explicó arriba, el aporte por alumno sólo debe considerar al estudiantado de las Universidades públicas que perciben recursos estatales, conforme a lo establecido en la citada Ley 30.

En una segunda estimación, el profesor Aristizábal (tabla 2 de su trabajo), presenta las cifras por institución con base en los presupuestos -y no en los desembolsos anuales efectivos- correspondientes a los años 2003, 2004, y 2005. Esto le permite verificar que, discriminadas por Universidades, las cifras promedias difieren bastante, y lo lleva a afirmar que “para el año 2005, las [...] más ‘costosas’ son Nacional, Atlántico, Pacífico, Córdoba, Sur colombiana, Valle, Antioquia, Cauca, Guajira e Industrial de Santander, que reciben entre \$ 7 y \$ 3.9 millones por estudiante-año. Y las más ‘baratas’, Cundinamarca, Colegio Mayor de Cundinamarca, Tolima, Popular del Cesar, UFPS, Militar, UNAD y Pamplona que reciben entre \$ 500 mil y \$ 1.7 millones por estudiante-año”; mientras que el aporte presupuestal promedio habría sido, para 2005, de 3.306.549 pesos por alumno.

Cabe precisar que las expresiones “costosas” y “baratas”, en este caso, son simples generalizaciones que excluyen consideraciones sobre los diversos grados de complejidad de cada una de las Universidades públicas y, quizás por ello, se encuentran en bastardillas.

Financiamiento de la demanda

Por definición, la matrícula de alumnos constituye la demanda de educación superior. Para promoverla, el Estado Colombiano desarrolla diversos mecanismos de financiamiento:

a) Matrículas subsidiadas, lo que significa, por una parte, que las sumas pagadas por los estudian-

tes, a las Universidades públicas, constituyen aportes marginales a los costos de operación de la institución. Por otra parte, el subsidio significa que los derechos de matrícula en las instituciones públicas son inferiores a los pagados por alumnos de instituciones privadas; es decir, la inversión individual en capital humano, para quienes ingresan a la pública, es inferior a los precios de mercado, y la diferencia la asume el Estado con cargo al presupuesto de la Nación.

Para tener una idea, así sea muy imprecisa, de la importancia de este subsidio, a título de ejemplo se recurrirá a algunas cifras de la Universidad Nacional de Colombia. En 2008, los ingresos por matrículas de pregrado fueron de 22.826 millones de pesos⁴; cifra equivalente al 2.2% del presupuesto total para dicho año, valorado en 1.034.024 millones de pesos; o al 4.95% del presupuesto de funcionamiento (\$ 460.941 millones). La matrícula total de pregrado (suma de la población estudiantil de los semestres primero y segundo de 2008) fue de 75.443 alumnos; lo que da un valor per cápita de matrícula de \$ 302.560 anuales, cifra que resulta muy baja en razón del volumen de estudiantes procedentes de estratos bajos, quienes no pagan valor alguno.

Tabla 5

Universidad Nacional	
Presupuesto 2008 (Millones de pesos)	
Componentes	Valor
Funcionamiento	460.941
Inversión	380.412
Servicio deuda	75
Pensiones	192.596
Total	1.034.024

Fuente: Estadísticas e Indicadores 2008 de la Universidad Nacional de Colombia. Revista de la Oficina de Planeación. No. 14, p. 33

Así, por ejemplo, el 22% de los estudiantes matriculados en la seccional Medellín en 2005 estaban totalmente exentos del pago de derechos de matrículas.

⁴ Todas las cifras que se citan fueron tomadas de la publicación: Estadísticas e Indicadores 2008 de la Universidad Nacional de Colombia. Revista de la Oficina de Planeación. No. 14. Bogotá: Agosto de 2009. Los ingresos de matrículas de pregrado aparecen en la página 119, gráfico 45.

cula (Rico, 2005, tabla 10, p. 13). En esta misma tabla se muestra que la matrícula máxima, en la Sede Medellín, para 2005, era de \$ 3.289.114. Este último

valor, actualizado a diciembre de 2009, con base en las variaciones anuales del índice de precios al consumidor, da un valor \$ 4.183.027 para 2009 y de \$ 4.101.007 para 2008.

Tabla 6

Universidad Nacional de Colombia Estimaciones de costos promedios por alumno Año 2008

Factor de cálculo	Valor (millones de pesos)	Costos promedios por alumno (pesos)	Subsidio estimado (*)
Ppto. Funcionamiento	460.941	5.305.185	5.002.535
Func. + pensiones	653.537	7.521.862	7.219.212
Ppto. total	1.034.024	11.901.065	11.598.415

Fuente: Cálculos propios con base en Estadísticas e Indicadores 2008 de la Universidad Nacional de Colombia. Revista de la Oficina de Planeación. No. 14. Bogotá, agosto de 2009.

(*) Los subsidios estimados son, para cada renglón, la diferencia entre cada uno de los costos promedios (columna 3) menos la matrícula promedia, calculada en \$ 302.650 anuales; suma obtenida al dividir el total de ingresos por matrículas de pregrado por el total de alumnos en 2008.

Para tener una idea mejor de la magnitud del subsidio, en la tabla 6 se presentan algunas estimaciones de costos promedios por alumno; estimaciones que son, por cierto, muy burdas, debido a la carencia de información disponible para uso público, lo que impide conocer el valor de las partidas presupuestales que se dedican exclusivamente a los procesos de formación en pregrado y posgrado; y, por tanto, realizar unas estimaciones más precisas.

El costo promedio se calculó con base en la población estudiantil matriculada en todas las sedes de la Universidad Nacional, en el año 2008; además se incluyó tanto alumnos de pregrado como de posgrado y se consideraron los dos semestres académicos. Las cifras fueron: estudiantes de pregrado 75.443 (distribuidos en 37.090 para el primer semestre y 38.353 en el segundo semestre); alumnos de posgrado 11.442, de los cuales 5.836 registrados en el primer semestre y 5.606 en el segundo.⁵

Estos datos, de manera consciente, agregan dos poblaciones diferentes (alumnos de pregrado y de posgrado) por dos razones: en primer lugar porque todos los presupuestos considerados (funcionamiento, inversión y pensiones) incluyen financian ambos tipos de formación, además de las actividades de investigación y extensión; en segundo lugar,

porque no se tuvo acceso a información completa discriminada sobre ambos niveles de formación. El objetivo, de estas estimaciones es que el lector se forme una idea de lo que es el subsidio estatal a la oferta de educación superior.

Cabe señalar que, en el caso de la Universidad de Antioquia, según cálculos de Tobón (2007), las matrículas de pregrado y de posgrado aportaron un 5.5% de los recursos financieros de la Institución en 2006; mientras que los recursos provenientes de la Nación constituyeron el 77.33%. Para el cuatrienio 2003-2006, las cifras acumuladas indican que, en su conjunto, las matrículas de pregrado y posgrado constituyeron aproximadamente el 5% tanto de los ingresos como de los egresos.

Estos datos evidencian la existencia de subsidios a la oferta de programas, lo cual nunca es malo en sí mismo; por el contrario, puede afirmarse que la presencia de subsidios en la producción de un bien o servicio denota el interés de la sociedad en promover su consumo (utilización) por parte de grupos poblacionales en condiciones socioeconómicas desfavorables, bajo la convicción que el subsidio genera equidad y beneficios sociales.

Sin embargo, los bajos aportes de los ingresos por matrículas tanto a los ingresos totales de las Universidades públicas, como al cubrimiento de sus costos de funcionamiento, denotan la existencia de subsidios generalizados que permiten el acceso a

⁵ Estadísticas e Indicadores 2008 de la Universidad Nacional de Colombia. Revista de la Oficina de Planeación. No. 14. Tablas 11 y 12, página 45.

ellos de sectores sociales que quizás puedan pagar unos derechos de matrícula superiores. En este sentido, también por razones de equidad podría revisarse las actuales tarifas o valores de las matrículas.

Crédito directo al estudiante a su familia, con recursos públicos. Lo que se hace en Colombia a través del Icetex. En términos agregados, el Ministerio de Educación Nacional (2009) afirma que “actualmente el Icetex, financia al 18.4% de los estudiantes de educación superior”.

Otorgamiento de subsidios para manutención de los alumnos. En Colombia, “para estudiantes registrados en los niveles 1 y 2 del Sisbén, el Gobierno Nacional a través del Icetex reconoce un subsidio por el 25% del valor de la matrícula (o 1,15 smmlv para el sostenimiento). Entre junio de 2008 y noviembre de 2009 se han otorgado 27,358 nuevos subsidios para un total acumulado de 56,325 en el presente periodo de gobierno. De igual forma se renovaron durante este mismo periodo, 101.879 subsidios de vigencias anteriores.

Adicionalmente, a través del convenio suscrito entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional e Icetex, para apoyar el acceso a la Educación Superior de los jóvenes beneficiarios del Programa Familias en Acción, el ICETEX entrega como incentivo un subsidio no reembolsable por 1,15 s.m.m.l.v. por semestre para el sostenimiento del estudiante cuyo núcleo familiar pertenezca o haya estado inscrito en el programa Familias en Acción. Hasta el momento se han beneficiado a 2.430 estudiantes” (MEN, 2009).

Becas. En Colombia, este tipo de financiamiento estatal se ofrece principalmente para estudios de posgrado, dentro y fuera del país.

Recursos privados

El financiamiento de la educación superior con recursos privados se hace especialmente por los estudiantes y sus familias, bien sea con recursos propios o con recursos de crédito. Las empresas participan invirtiendo en su capital humano, mediante la formación de sus empleados en programas de pregrado, de posgrado, o de educación continua (capacitación para el trabajo); mediante fundaciones, o de manera directa, algunas empresas aportan recursos para becar a estudiantes ajenos a su plantilla laboral y a los hijos de sus trabajadores.

Como porcentaje del PIB, el gasto total en educación superior en Colombia se ha estimado en

1.92%⁶; del cual, un 0.94% correspondería al sector público, y el restante 0.98% al sector privado; sin embargo, no existe información financiera detallada que permita identificar las fuentes de recursos ni su distribución entre familias, fundaciones y empresas. Por ello, de manera alternativa, para formarse una idea de la magnitud del financiamiento privado, se realiza un análisis de la matrícula en educación superior.

Según datos de la CEPAL⁷, durante los años setenta del siglo pasado, la matrícula en educación terciaria en Colombia se multiplicó por 3, al pasar de 85.560 en 1970 a 271.630 alumnos en 1980, lo que correspondería a un crecimiento promedio anual del 11.1%; en la década siguiente, conocida como la década perdida de América Latina, el crecimiento fue mucho menor, si bien la población estudiantil se multiplicó por 1.79 entre 1980 y 1990; lo que equivale a una variación anual del 5.5% en promedio, al aumentar a 487.448 el número de alumnos.

Tabla 7

Tasa bruta de matrícula en educación terciaria
Colombia 2000-2008

Año	Tasa
1970	3.9
1980	8.6
1990	13.4
2000	24.0
2001	24.8
2002	24.9
2003	24.6
2004	27.5
2005	30.0
2006	31.9
2007	33.0
2008	35.4

Fuente: Cepal. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009. Disponible en: http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/esp/index.html

⁶ Cifra dada por la Ministra de Educación de Colombia, Cecilia María Vélez White, en la instalación del “Foro de Financiación para la Educación Superior”. Bogotá, marzo 2 de 2010.

⁷ Conviene mencionar que en estas estadísticas se utiliza, sin definirlo, el término de educación terciaria como equivalente al de educación superior. http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/esp/index.html

En la última década del siglo XX, habría ocurrido una pequeña recuperación del ritmo de crecimiento anual de la matrícula en educación superior, pues sería de 6.1% promedio anual, cifra superior al 5.5 del decenio precedente; mientras que el período más reciente, años 2000 a 2008, se caracteriza por la presencia de altibajos o fluctuaciones en la dinámica de la población estudiantil, si bien, en términos absolutos, se observa una tendencia creciente, de acuerdo con la cifra oficial del SNIES para 2003, que es de 1.050.032, superior a los 986.680 registrados por la CEPAL (ver cuadro 8).

En términos relativos, expresados en la tasa bruta de matriculación en educación terciaria, el país ha vivido un proceso de expansión continua, al pasar de un 3.9% de cobertura bruta en 1970 a un 35.4% en 2008, como se aprecia en la tabla 7. El término de educación terciaria aquí utilizado comprende todos los estudios formales, conducentes a un título, que se realizan luego de aprobar la escuela secundaria o educación media. Esto incluye programas técnicos, tecnológicos, y universitarios de variadas duraciones; y excluye los programas de capacitación laboral y de educación continuada o no formal, que no conducen a un título universitario, conforme a la Ley 30 de 1992.

Tabla 8

COLOMBIA - MATRICULA EN EDUCACION SUPERIOR 1995-2008								
AÑO	Participaciones			Variaciones				
	Oficial	Privada	Total	Oficial	Privada	Total	Oficial	Privada
1995	212.053	432.135	644.188	32,9%	67,1%			
1996	212.941	460.412	673.353	31,6%	68,4%	4,5%	0,4%	6,5%
1997	251.003	521.288	772.291	32,5%	67,5%	14,7%	17,9%	13,2%
1998	307.308	572.532	879.840	34,9%	65,1%	13,9%	22,4%	9,8%
1999	294.398	583.546	877.944	33,5%	66,5%	-0,2%	-4,2%	1,9%
2000	336.391	597.694	934.085	36,0%	64,0%	6,4%	14,3%	2,4%
2001	368.108	609.135	977.243	37,7%	62,3%	4,6%	9,4%	1,9%
2002	416.722	583.426	1.000.148	41,7%	58,3%	2,3%	13,2%	-4,2%
2003	474.145	575.887	1.050.032	45,2%	54,8%	5,0%	13,8%	-1,3%
2004	545.185	568.541	1.113.726	49,0%	51,0%	6,1%	15,0%	-1,3%
2005	597.838	614.199	1.212.037	49,3%	50,7%	8,8%	9,7%	8,0%
2006	678.023	623.704	1.301.727	52,1%	47,9%	7,4%	13,4%	1,5%
2007	743.483	616.345	1.359.828	54,7%	45,3%	4,5%	9,7%	-1,2%
2008	775.787	668.758	1.444.545	53,7%	46,3%	6,2%	4,3%	8,5%

Fuente: http://menweb.mineducacion.gov.co/info_sector/estadisticas/superior/matricula_sector_participacion.html
Bajado en febrero 17 de 2010

En cuanto a la composición de la oferta educativa, medida según distribución del alumnado entre instituciones públicas y privadas, la tabla 8 muestra que durante la última década ha ocurrido una recomposición a favor del sector público, que incrementa su participación del 33.5% en 1999 al 53.7% en 2008; este crecimiento de 20% está explicado por ampliación de

cupos en las Universidades públicas y por el aumento en la oferta de programas post secundarios por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad que recompone su oferta académica -tradicionalmente conformada por cursos de capacitación laboral- en favor de los programas técnicos y tecnológicos que hacen parte de la educación terciaria.

Tabla 9

COLOMBIA: DINÁMICA RECIENTE DE LA MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR						
INSTITUCIONES	Participaciones				Variaciones 2009/2002	
	2002	2009	2002	2009	Matrícula	Participación
IES PUBLICAS	364.172	627.645	36,4%	40,0%	72,3%	10%
SENA	52.550	255.422	5,3%	16,3%	386,1%	210%
Subtotal	416.722	883.067	41,7%	56,2%	111,9%	35%
IES PRIVADAS	583.426	687.380	58,3%	43,8%	17,8%	-25%
Total	1.000.148	1.570.447	100,0%	100,0%	57,0%	

Fuente: Cifras suministradas por el MEN, febrero 2010

Esta dinámica de la educación terciaria en Colombia se ha acelerado en los últimos años, como se aprecia en el cuadro 9. En efecto, durante el período 2002-2009, las IES públicas crecen su población en un 72.3%; mientras que el SENA aumenta su matrícula en cerca de un 400%, al pasar de 52.550 en 2002 a 255.422 en 2009. Como consecuencia, las IES privadas, pese a incrementar la matrícula en 17.8%, ven caer su participación en una cuarta parte.

Las cifras oficiales indican que, al menos, el 43.8% de los alumnos (todos los matriculados en IES privadas) deben cubrir los costos de sus estudios con recursos propios, si bien una parte de ellos puede tener acceso a créditos blandos del Icetex o a becas de instituciones privadas.

En lo que respecta a la macroeconomía del financiamiento de la educación superior, conviene tener presente los cálculos del Banco Mundial (Yuki y Blom, 2008), según los cuales, para 2003, los costos de matrícula en Colombia eran de 573 dólares en las instituciones públicas y de 2.386 en las privadas; con un valor promedio de 1.661 dólares. De acuerdo con la población estudiantil de dicho año, 1.045.000 alumnos, los pagos por matrículas en educación terciaria ascenderían a 1.697 millones de dólares, de los cuales 1.446 millones corresponderían al sector privado (85.2%) y 251 millones a los derechos de matrícula en el sector público (14.8%).

Sin embargo, los autores señalan que al valor de las matrículas hay que agregar los correspondientes a textos y útiles escolares y al mantenimiento o costos de vida. De esta manera, en términos de PIB per cápita, estiman en 64% los costos de la educación superior en Colombia, cifra inferior a la de Brasil y México, países que hacen parte de la muestra estudiada, pero muy superior a la de los miembros de la OCDE (Yuki y Blom, 2008).

DIAGNÓSTICO SOBRE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

Desde comienzos de los años 90 del siglo pasado, la educación superior colombiana se ha enfrentado a diversos retos, los cuales han sido asumidos de manera simultánea, lo que ha generado tensiones en el sistema. Entre estos retos, cabe señalar los compromisos de ampliación de cobertura, disminución de la desigualdad en el acceso entre grupos sociales de diferentes ingresos, elevación de la calidad académica, reducción de la deserción,

mejoramiento del cuerpo profesoral e incremento de las actividades de investigación, como algunos de los objetivos formulados a las instituciones de educación superior.

La principal restricción, que no la única, ha sido, quizás, la disponibilidad de recursos financieros, dado que las instituciones públicas no habrían recibido, de parte del Estado (nacional, regional y local) los fondos suficientes para cubrir los costos adicionales, lo que habría generado un déficit acumulado a 2010, cercano a los 500.000 millones de pesos, para el conjunto de Universidades públicas, según lo han venido manifestando los rectores del Sistema de Universidades Estatales (SUE).

En efecto, en junio de 2009, una comisión de vicerrectores financieros del SUE (Sistema de Universidades Estatales), elaboró y difundió un documento con el “propósito dar una mirada al comportamiento de la financiación de las Universidades públicas con aportes de la Nación”, dado que “desde hace varios años se evidencia un desfinanciamiento progresivo de estas instituciones, pues si bien es cierto, que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 pretendió garantizar los aportes de la Nación a precios constantes, los impactos que han tenido las decisiones del gobierno nacional y del Congreso de la República a través de decretos, leyes, políticas gubernamentales y planes de desarrollo, le han exigido a estas instituciones un incremento en la cobertura de programas de pregrado, consolidación de grupos de investigación, cualificación docente, nexos con el sector empresarial, internacionalización, regionalización y extensión solidaria entre otras, que demandan cuantiosos recursos sin contrapartidas del gobierno nacional, generando un impacto directo en la disminución real en sus presupuestos”.

Los factores que habrían contribuido a la acumulación de un déficit de operación en las Universidades públicas, estimado en 469.000 millones en 2007, se encuentran asociados con normas y sentencias sobre pensiones y remuneraciones a los docentes; con la necesidad de realizar inversiones en infraestructura física y académica para ampliar la cobertura; con los procesos de calidad (acreditaciones y certificaciones); con las inversiones en capital humano (formación de docentes); con la destinación de mayores recursos para investigación y con fenómenos exógenos a la actividad académica misma, como el otorgamiento de descuentos en matrículas a quienes ejercen el derecho al voto (Aristizábal,

J. 2010). Todos estos mayores gastos no quedaron previstos ni cubiertos por la normatividad de la Ley 30 de 1992, pues en ésta no se habría proyectado el crecimiento del sistema público de educación superior. El reconocimiento de este déficit y la búsqueda de recursos complementarios para subsanarlo, fue motivo de una controversia coyuntural entre la Ministra y los rectores de las Universidades públicas, a finales de 2000⁸.

Por su parte, las instituciones de educación superior (IES), de carácter privado, dependen principalmente de los derechos de matrícula para su financiamiento, pues no cuentan con recursos permanentes y directos del Estado, si bien pueden acceder a los fondos concursables, con fines específicos, como los ofrecidos por Colciencias para actividades de investigación; por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) para desarrollar, por ejemplo, nuevos posgrados, actividades de seguimiento a egresados, o sistemas de información; por el Icetex para financiamiento de la demanda estudiantil (matrícula); o por organismos estatales de crédito, como Findeter, para adelantar proyectos de inversión.

Pero más allá de la discusión coyuntural, el financiamiento de la educación superior puede convertirse en un problema de carácter estructural cuando se consideran posibles metas de crecimiento y de mejoramiento de la educación superior, como: elevación de la tasa bruta de matrícula (ver tabla 10), acceso a estudiantes de menores recursos, incremento del número de docentes con título de maestría y doctorado, uso de nuevas tecnologías, reducción de la deserción estudiantil, entre otras.

Es decir, la definición de objetivos -que permitan cambios estructurales en el sistema de educación superior- obliga a preguntarse por la cuantía y origen de los recursos requeridos para llevarlos a cabo. Este sería el caso, por ejemplo, de una política que pretendiese elevar la tasa de matrícula en

educación superior en comparación con otros países de América Latina, en donde, según el cuadro 10, Colombia se encuentra en una situación intermedia en cobertura de educación terciaria, muy por debajo de Cuba, Argentina, Chile y Venezuela; y por encima de países como Brasil y Costa Rica.

Tabla 10

Tasa bruta de matrícula en educación terciaria
Comparación entre países 2007

País	Tasa
Argentina	68.1 (*)
Brasil	30.0
Bolivia	38.3
Chile	52.1
Costa Rica	25.3(**)
Cuba	108.7
Ecuador	35.3
Perú	34.5(*)
Venezuela	52.6(*)
Colombia	35.4

(*) Datos para 2006 (**) Datos para 2005

Fuente: Cepal.(2009) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Disponible en: http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/esp/index.html

El gasto público en educación superior

Si bien gran parte de la educación superior colombiana es ofrecida por instituciones privadas, con financiamiento a cargo de los demandantes, el gasto público en educación superior constituye el principal soporte para el logro de objetivos de ampliación de cobertura con equidad, es decir, de propiciar el acceso a la educación superior de grupos sociales de bajos ingresos.

En lo que concierne a la educación superior, las cifras sugieren que el gasto público de Colombia ha estado por debajo del promedio latinoamericano (ver cuadro 11), si bien en 2009 se habría recuperado y su nivel habría superado el promedio de América Latina.

⁸ Cfr. Portal web de Universia. Rueda de prensa Financiación de la educación superior pública en Colombia. Lunes, 02 noviembre 2009 - Aportado por Ministerio de Educación Nacional. Tomado de: <http://www.universia.net.co> - Universia Colombia Generado: 3 February, 2010, 10:19

Tabla 11

Gasto público en educación superior – Colombia 1993-2003

Año	Porcentaje del PIB
1993	0.43
1994	0.59
1995	0.58
1996	0.63
1997	0.55
1998	0.66
1999	0.73
2000	0.73
2001	0.76
2002	0.71
2003	0.74
2009	0.94(*)

Fuente: Rodríguez, F. (2005). *Tendencias del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe Hispano Parlante*. Bogotá: Informe IESALC-Unesco.

(*) Cifra dada por la Ministra de Educación de Colombia, Cecilia María Vélez White, en la instalación del “Foro de Financiación para la Educación Superior”. Bogotá, 2 de marzo de 2010.

Este comportamiento quizás explique las conclusiones de los evaluadores del plan decenal formulado a mediados de los años noventa, en el sentido de que, pese a los esfuerzos realizados, Colombia se encuentra lejos de alcanzar las metas que se ha trazado en materia de educación superior: “Los indicadores anteriores muestran que el país está lejos de cumplir la meta propuesta en el Plan Decenal de Educación⁹ (formar 8 mil doctores, 10 mil profesionales especializados y 18 mil técnicos y tecnólogos). Adicionalmente, la cobertura de la educación superior sigue siendo baja y además inequitativa, pues pocas personas de bajos ingresos logran cursar una carrera universitaria o un postgrado. Finalmente, el bajo número de personas con doctorado, afecta la

⁹ Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005. La educación un compromiso de todos. Documento electrónico disponible en la Web del MEN. Tomado en febrero 10 de 2010; pp. 31. http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-107820_archivo_pdf.pdf

posibilidad de fortalecer la investigación y la generación de conocimiento en el país.” (MEN, 2005).

Tabla 12

Gasto público en educación superior
Comparación entre países

País	Porcentaje del PIB	
	1995	2002
Argentina	0.57	0.23
Brasil	1.0	N.D.
Bolivia	1.18	1.50
Guatemala	0.26	0.28
Costa Rica	0.90	0.90
Cuba	1.54	2.78
México	0.76	0.87
Paraguay	0.80	0.70
Uruguay	0.40	0.40
Colombia	0.58	0.74
Promedio	0.80	0.93

Fuente: Rodríguez, Francisco: “Tendencias del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe Hispano Parlante. Bogotá: Informe IESALC-Unesco, 2005

En otras palabras, en términos de lograr sus objetivos, la financiación pública de la educación superior puede encontrar límites por cuanto los recursos asignados -en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 30- se encuentran circunscritos al sostenimiento de la operación de las Universidades públicas y no al cumplimiento de metas específicas por parte de ellas; además, como se dijo antes, no hay previsión alguna para el financiamiento de actividades adicionales, derivadas del crecimiento y del mejoramiento de tales instituciones, y menos aún para ofrecer estímulos económicos a quienes realizan la oferta privada de educación superior.

Para superar esta restricción quizás sea conveniente actuar en dos frentes: por una parte, incrementar el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB; por la otra, definir objetivos nacionales y programas institucionales para el sistema universitario público y privado. El aumento del gasto público permitiría cubrir el faltante de-

clarado por las Universidades estatales y garantizar su crecimiento; la fijación de objetivos nacionales es el mecanismo idóneo para trazar una senda de expansión de la educación superior en Colombia; mientras que la definición de programas institucionales propiciaría el cumplimiento de los objetivos nacionales y el mejoramiento de las instituciones de educación superior que los suscriban. Estos programas institucionales recibirían financiamiento mediante fondos concursables abiertos a entidades públicas y privadas.

IDEAS PARA REPENSAR EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

El tema del financiamiento de la educación terciaria ha sido objeto reiterado de múltiples análisis nacionales e internacionales (Oosterbeek, 2008; Woodhall, 2008; CINDA, 2007; Riveros, 2008; Strehl, 2007; García, 2007; Aristizábal, 2008; Ayala, 2006; CEDE-Uniandes, 2008; Ruiz y otros, 2008; Fernández, 2006; González, 2005, López, 2006; Bejarano, 2009).

En su mayoría, estos análisis se han ocupado de la capacidad limitada del Estado para financiar la educación superior y la necesidad, por tanto, de que los usuarios participen en sus costos mediante el pago de derechos de matrícula. No existe, sin embargo, un consenso al respecto, pues mientras algunos consideran que el Estado tiene la obligación de financiar la totalidad (o, al menos, la mayor parte) de la educación superior; otros defienden el carácter de bien privado, con beneficios individuales, que esta tiene y, por ello, recomiendan la fijación de aranceles o matrículas, y el establecimiento de sistemas de becas y de créditos, de acuerdo con la capacidad de pago del estudiante y de su familia.

Para repensar el financiamiento de la educación superior en Colombia, es indispensable partir de su estructura: en el país, la educación superior tiene dos grandes proveedores: uno privado que subsiste principalmente por los pagos de los alumnos y sus familias; y otro público, cuyos ingresos provienen en gran medida de los impuestos que recauda el Estado. A este último, se le ha sumado recientemente (durante la presente década), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad de carácter público financiada con recursos parafiscales propios, aportados por empresas y entidades privadas, incluidas las instituciones de educación superior que no pertenecen al Estado.

Por su participación en el gasto en educación, como proporción del PIB (0.98%), al igual que por el volumen de alumnos registrados, si se excluye el SENA, la educación superior privada constituye el componente principal en Colombia. Este predominio ha sido el fruto, quizás, de dos fenómenos conjugados: en primer lugar, del reconocimiento, por parte de estudiantes y sus familias, que la educación superior genera externalidades positivas en las personas que la reciben; esto significa que el gasto en educación superior puede considerarse una inversión redituable y, por ello, susceptible de cubrirse con recursos propios y aún con crédito. En segundo lugar, y desde una perspectiva financiera, cabe decir que los recursos fiscales han sido y son importantes en su magnitud, pero insuficientes para financiar la demanda total de educación terciaria, lo que ha propiciado la existencia de una amplia y heterogénea oferta privada de educación superior.

De acuerdo con este carácter mixto, cabe decir que la definición y el logro de objetivos nacionales involucran al sector público y al privado; es decir, no puede circunscribirse únicamente al cumplimiento de metas por parte del sistema universitario estatal. Desde una perspectiva financiera, esto significa que, para alcanzar sus objetivos de política, el Estado no debería garantizar recursos solo para el desarrollo de sus IES, sino también para ofrecer estímulos a las IES privadas.

En este sentido, siguiendo a Cárdenas (2003), puede pensarse que para ser exitosos en la asignación de recursos públicos y privados hacia la educación superior, se requiere una distribución de riesgos entre el estudiante, su familia, el sector financiero, las IES y el Estado. La asignación de recursos públicos, en particular, constituye el compromiso efectivo del Estado con el desarrollo de las normas constitucionales, en primer lugar, y con las políticas que el gobierno de turno se trace. Como lo dice la OCDE, se trata de “diseñar una estrategia de financiamiento que facilite la contribución del sistema de educación universitaria a la sociedad y la economía. Los fundamentos de carácter múltiple de cualquier estrategia de financiamiento son que los recursos públicos dirijan al sistema de educación universitaria de manera que facilite su contribución a la sociedad y a la economía. Una base indicativa es diseñar un método de financiamiento para cumplir con las metas normativas buscadas por el sistema de educación universitaria (por ejemplo, expansión, calidad,

rentabilidad, equidad, capacidad institucional o del sistema)." (OCDE, 2008). Para realizar una exitosa asignación de recursos públicos privados en educación superior, la OCDE propone varias fórmulas, algunas de las cuales tienen desarrollos parciales en Colombia, pero podrían ser susceptibles de nuevas extensiones:

"Varios principios deben regir el financiamiento de la educación universitaria. En primer lugar, existen buenas razones para apoyar la participación en los costos entre el Estado y los estudiantes (y sus familias). Ante las pruebas de los beneficios privados de tener un título universitario, los egresados podrían correr con parte de los costos de los servicios que ofrecen las instituciones universitarias. El argumento es poderoso cuando las limitaciones en el financiamiento público de la educación universitaria llevan a racionar el número de estudiantes, la disminución en la calidad de la enseñanza o a la limitada disponibilidad de fondos para apoyar a los grupos desfavorecidos. Otra base para financiar la educación universitaria es el principio de asignar recursos públicos con relación a la importancia para la sociedad en general.

En términos ideales eso se traduciría en el financiamiento público de actividades que generen efectos externos educativos para el beneficio de la sociedad en conjunto, independientemente de la naturaleza del proveedor, y niveles de financiamiento público que reflejen la magnitud de los efectos externos educativos en relación con los beneficios privados. Otro pilar fundamental es un sistema integral de apoyo estudiantil. Facilita el acceso al reducir las limitaciones de liquidez que enfrentan los estudiantes. Un sistema mixto de subsidios y créditos los ayudaría a cubrir las colegiaturas y sus costos de manutención, aligerando las horas excesivas que pasan en trabajos de medio tiempo o la desproporcionada dependencia en el apoyo familiar. En muchos países, los sistemas de apoyo estudiantil deben ampliarse y diversificarse, y darse mayor importancia a las necesidades financieras de los estudiantes."(OCDE, 2008).

Consideraciones sobre posibles modificaciones a la Ley 30 de 1992

En esta sección se presenta, en primera instancia, algunas reflexiones elaboradas antes de que fuera radicado, el 12 de abril de 2010, el proyecto de Ley No. 237, "por la cual se modifica el esquema

de financiación de la educación superior, definido en la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones"; y, en segundo lugar, se harán algunos comentarios sobre este proyecto de ley, sólo con el propósito de promover la reflexión sobre la problemática del financiamiento de la educación superior colombiana y la búsqueda de soluciones de carácter estructural a los retos y tensiones que la misma genera.

Una propuesta de ajuste a la Ley 30 de 1992

En Colombia, como se dijo antes, las disposiciones constitucionales y legales establecen un financiamiento público directo al sistema de Universidades estatales, el cual -por su origen constitucional- es prácticamente inmodificable y se encuentra definido por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. De manera complementaria, con miras a lograr objetivos de política, el Estado les asigna a estas mismas instituciones, vía artículo 87 de la Ley 30, algunos recursos adicionales. Estas partidas presupuestales son susceptibles de reasignarse con base en la definición de metas acordes con los objetivos del Sistema de Universidades del Estado (SUE), definidos por el artículo 81 de la misma Ley 30.

Con base en esta norma, cabe pensar en el diseño de políticas públicas y de compromisos para el SUE que permitan llevarlas a cabo. En particular, como se dijo arriba, algunos de los retos trazados desde los años 90 no se han agotado y, por tanto, resulta viable su reformulación en términos de metas concretas para los próximos años. Se trata de los compromisos de ampliación de cobertura, disminución de la desigualdad en el acceso entre grupos sociales de diferentes ingresos, elevación de la calidad académica, reducción de la deserción, mejoramiento del cuerpo profesoral e incremento de las actividades de investigación.

PROPUESTA DE ARTICULADO

Bajo esta óptica, puede redefinirse el artículo 87, no sólo en su magnitud, sino también en la especificación de sus objetivos. Su nuevo contenido podría ser de esta naturaleza:

Artículo 87. A partir de 2011, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes anuales, para las Universidades estatales u oficiales, en un porcentaje proporcional al crecimiento real del producto interno bruto del año precedente, así: en un 60% del crecimiento del PIB real, cuando éste crezca menos

del 3%; en un 40% del crecimiento del PIB real, cuando éste crezca entre 3% y 5%; y en un 30% del crecimiento del PIB real, cuando éste crezca más del 5%.

El Viceministerio de Educación Superior reglamentará los usos y distribución de estos incrementos, de común acuerdo con el Sistema de Universidades Estatales.

Artículo nuevo. Con miras a lograr sus objetivos de política en educación superior, el Gobierno Nacional destinará recursos propios y de crédito externo para incentivar la participación de las instituciones de educación superior privadas en el cumplimiento de los mismos.

Los recursos propios serán directamente proporcionales al crecimiento del producto interno bruto del año precedente y no podrán ser inferiores a la suma que resulte de multiplicar el presupuesto de funcionamiento del Gobierno Nacional por el 20% del incremento del PIB real del año precedente.

A fin de garantizar la realización de los objetivos propuestos, el Viceministerio de Educación Superior, por intermedio de la Dirección de Desarrollo Sectorial, reglamentará y vigilará el acceso y los usos de estos aportes, según lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia.

Apreciaciones sobre el proyecto de Ley 237 de 2010.

En la sustentación de motivos se hace alusión al desarrollo de la educación superior del país, y en particular de la ofrecida por las Universidades públicas durante la vigencia de la Ley 30 de 1992, para concluir, en lo que a financiamiento se refiere, que “en la actualidad, el aporte per cápita a las Universidades, medido como el cociente entre el total de transferencias de la Nación por concepto de Ley 30 y el número de estudiantes matriculados, es de 3.67 millones de pesos anuales. De estos recursos que la Nación transfiere a las Universidades oficiales por concepto de Ley 30, tres Universidades (Nacional, Antioquia y Valle) reciben el 48% del total y las 29 restantes el 52%. Esto obedece a dos razones fundamentales: en primer lugar a la mayor complejidad de las grandes Universidades y en segundo lugar, tal y como ya se mencionó, a que los recursos de la Nación para funcionamiento de las Universidades se incrementan anualmente con la inflación, pero no han recogido las dinámicas de crecimiento que se han observado en las Universidades en 18 años de vigencia de la Ley 30.”

“Esta situación ha llevado a varias Universidades a tener aportes per cápita muy inferiores al promedio nacional, que en ocasiones no responden a los esfuerzos en cobertura que han realizado en los últimos años. Este desbalance requiere de nuevos recursos, que reconozcan la complejidad de las instituciones y mejoren el aporte per cápita a las Universidades regionales que han crecido en cobertura con los mismos recursos de 1993”¹⁰.

Para resolver estas dificultades e inequidades en el financiamiento de las Universidades públicas, el proyecto de ley contempla tres tipos acciones: en primer lugar, comprometer a las entidades territoriales a cancelar las deudas pendientes con las Universidades estatales, según los aportes contemplados en el artículo 86 de la Ley 30. En segundo lugar, una modificación al artículo 87, en el sentido de variar los aportes adicionales, allí previstos, de acuerdo con la magnitud del crecimiento del PIB real y en proporción directa a este, de tal manera que mientras mayor sea ese crecimiento, mayores serán los recursos adicionales transferidos a las Universidades estatales. Finalmente, el proyecto de ley anuncia, en diferentes artículos, fondos adicionales para fines específicos: generación de nuevos cupos, formación de docentes, promoción investigación e innovación, pagos a la productividad académica de los docentes, actualización presupuestal y recursos adicionales para las IES, que son establecimientos públicos del orden nacional y a las que se descentralizaron en virtud del artículo 20 de la ley 790 de 2002; y, finalmente, para la creación de un fondo de sostenimiento a los estudiantes más desfavorecidos en materia socioeconómica.

Sobre este proyecto de ley caben los siguientes comentarios: en primer lugar, su temporalidad, pues la ley prevé recursos adicionales para el período 2011 - 2019, y no de manera permanente, lo que significa que, si la nueva ley es aprobada, a partir de 2019, habría que buscar nuevos recursos para seguir atendiendo los compromisos adquiridos en respuesta a los fondos adicionales y temporales previstos en el proyecto de ley. En efecto, salvo el eventual fondeo de las Universidades mediante los pagos de las deudas de las entidades territoriales, la

¹⁰ Proyecto de Ley número ____ de 2010, “Por la cual se modifica el esquema de financiación de la educación superior, definido en la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”. P. 6 y 7. Documento fotocopiado, suministrado por ASCUN, 16 pp.

transferencia de los recursos adicionales están condicionadas al logro de metas específicas, de acuerdo con sus respectivos indicadores; metas que serían, por tanto, adicionales a los logros y compromisos recientes de las instituciones beneficiarias.

Esto significa que los nuevos fondos no contribuyen a subsanar los déficits ocasionados por “las dinámicas de crecimiento que se han observado en las Universidades en 18 años de vigencia de la Ley 30,” como se reconoce en la exposición de motivos del propio proyecto de ley sino que, en esencia, constituyen estímulos para promover nuevos desarrollos en materia de cobertura y equidad en el sistema de educación superior, por parte de las Universidades estatales.

Es decir, la nueva ley no ataca el problema de fondo derivado del conflicto surgido entre la asignación de recursos prevista en el artículo 86 de la Ley 30, la interpretación del mismo en lo atinente a la base a partir de la cual se hacen los incrementos reales, y el crecimiento efectivo de las Universidades públicas (en programas, investigaciones, alumnos y docentes) y de los costos de la educación superior. Para corregir esta falla estructural habría que pensar, entre otras alternativas, en redefinir o actualizar la base de cálculo, como sí se hace para las IES que son establecimientos públicos (artículo 4 del proyecto de Ley), o en elaborar un índice de costos de la educación superior pública, análogo al que se estima para la ofrecida por instituciones privadas.

En cuanto a la modificación del artículo 87, que prevé sumas adicionales de acuerdo con el crecimiento de la economía real, cabe resaltar las apreciaciones de los profesores Alviar, Montejo y Tobón (2010), quienes en sus comentarios a una primera versión de este artículo contrastan la propuesta contenida en el proyecto de Ley con la formulada en la sección precedente de este texto (sección 4.1.1, titulada “una propuesta de ajuste a la Ley 30 de 1992”), como aparece en la tabla 13 y en el gráfico 1.

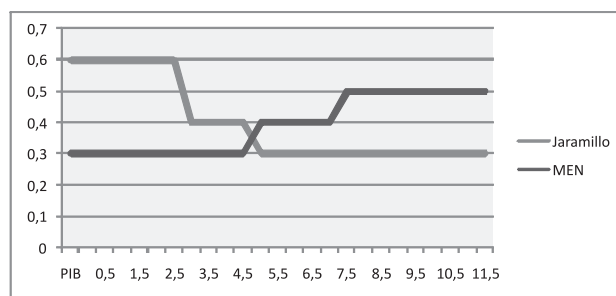
Tabla 13

APORTES SEGÚN CRECIMIENTO REAL DEL PIB			
A. Jaramillo		MEN	
Menos del 3%	60%	Entre 0 y menor 5%	30%
Entre 3 y 5%	40%	Entre 5 y menor 7,5%	40%
Más del 5%	30%	Mayor o igual al 7,5%	50%

Fuente: Alviar, Mauricio y otros, 2010

Gráfica 1

Estimación de transferencias



Fuente: Alviar, Mauricio y otros (2010).

Concluyen los comentaristas que “lógicamente que si se presentan bajas tasas de crecimiento del PIB, como ha ocurrido en los últimos años con excepción del trienio 2005 – 2007, la propuesta del Profesor Jaramillo resultaría más favorable para las Universidades oficiales dado que hasta un 5% de crecimiento (más o menos) las transferencias sugeridas superarían a las previstas por el MEN.” Y a renglón seguido agregan: “Lamentablemente esta fórmula, aunque ayuda a la financiación, poco resuelve el problema dado que el Ministerio de Hacienda interpreta que el producto que se obtiene al multiplicar el crecimiento real del PIB por el porcentaje establecido (o propuesto) en la ley 30 no es un valor en sí, sino un porcentaje para aplicar a los aportes de funcionamiento contemplados en el artículo 86 de la citada norma y con esto logra darle cumplimiento al mandato del legislador” (Alviar y otros, página 4).

Alternativas de financiamiento para la educación superior en Colombia

El propósito de esta sección es recoger algunas de las propuestas que se han venido formulando para modificar la asignación de recursos públicos y privados hacia la educación superior, siempre con el propósito explícito de ampliar la cobertura y de mejorar su calidad. Revisar la actual estructura de matrículas en las IES públicas, sin que ello implique eliminar los subsidios a los grupos más pobres de la población colombiana, para establecer tarifas similares a las de Universidades privadas para aquellos grupos sociales de mayores ingresos. Las tarifas resultantes de la revisión se aplicarían sólo a los nuevos alumnos que ingresen a partir de 2012. Es decir, se tendría un lapso de más de un año para realizar los estudios, incluyendo la estimación de sus implicaciones económicas y sociales, y para ponerlos en funcionamiento.

Estudiar las posibilidades de generar retornos monetarios a las Universidades públicas, por parte de sus graduados, como contraprestación moral y económica con su *alma máter* por la formación recibida. Para ello, en la literatura se sugiere recurrir a mecanismos como los contratos de formación de capital humano y la fijación de impuestos a los graduados de las Universidades públicas, como lo sugirió el profesor de la Universidad Nacional, Jorge Iván González (2005).

Según Cárdenas (2003, p. 16), “en los contratos de capital humano los estudiantes comprometen parte de sus ganancias futuras por un período de tiempo a cambio de que les sea otorgado el dinero requerido para financiar su educación. Los parámetros principales que se necesitan para diseñar este tipo de contratos son el porcentaje futuro del ingreso y el período de repago.”

Por su parte, “los impuestos para graduados son uno de los mecanismos empleados por el gobierno para obtener recursos para financiar la educación superior. Estos tributos están dirigidos a cada graduado durante su vida laboral y son una forma de devolución de la educación subsidiada que otorga el gobierno” (Cárdenas, 2003, p. 16).

Incluir un sistema de crédito contingente al ingreso dentro de la oferta del Icetex, destinado a facilitar el acceso de estudiantes de bajos ingresos a IES privadas; y sustituir la cofinanciación del riesgo crediticio por parte de las IES con un seguro de crédito a cargo del Icetex. Sin embargo, también es necesario garantizar la estabilidad financiera, de largo plazo, del citado instituto. Para ello podrían contemplarse mecanismos como los sugeridos por Cárdenas (2003, p. 35), consistentes en desarrollar “esquemas de titularización del crédito educativo, tal como funcionan con la cartera hipotecaria” y, para ello, solicitar “el apoyo de entidades multilaterales tales como el Banco Mundial, la CAF y la CFI, para que brinden un apoyo en caso de *default* o mora. Adicionalmente, el gobierno debería invo-

lucrar recursos propios para respaldarlos. En este contexto es importante considerar el desarrollo de mecanismos de cobertura que le den estabilidad al sistema en períodos de volatilidad o recesión”.

Finalmente, discutir con las instancias gubernamentales respectivas, la apertura de nuevas posibilidades de financiación a la educación superior del país, como ha propuesto ASCUN (2005) en diversas oportunidades.

Entre estas nuevas fuentes de recursos cabría mencionar: la suspensión de los aportes al SENA por parte de las IES y su utilización por las propias instituciones para formar en maestrías y doctorados a sus docentes; brindar acceso al fondo nacional de regalías a las Universidades regionales, públicas y privadas, para la realización de proyectos de investigación y para la formación, en maestrías y doctorados, de su cuerpo profesoral; propiciar la vinculación activa del sistema financiero tradicional al financiamiento de la educación superior, con programas especiales de crédito a largo plazo para pago de matrículas, mediante la utilización de recursos provenientes del encaje bancario o de inversiones forzosas a cargo de estas instituciones.

La experiencia internacional

Como se mencionó al principio de esta sección, el financiamiento de la educación superior ha sido objeto de múltiples estudios nacionales e internacionales, algunos de los cuales han sido citados a lo largo de este artículo.

Sin embargo, existe un trabajo de compilación de las experiencias de políticas aplicadas en distintos países, elaborado por Jamil Salmi y Arthur M. Hauptman (2006) que merece ser retomado en extenso, así sea en un cuadro resumen como el que se presenta a continuación. Esta tabla da cuenta de la diversidad de posibles modalidades de financiamiento de la educación superior, siempre bajo la consideración que tanto los recursos públicos como los privados deben concurrir al desarrollo y sostenimiento de la misma.

TABLA RESUMEN
TIPOLOGÍA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

MODALIDAD DE ASIGNACIÓN	EJEMPLOS DE APLICACIÓN
<p>I. Financiamiento público directo a las IES Son los recursos provistos por el presupuesto público otorgados a las IES para cubrir sus gastos de operación e inversión, incluidos los de destinación específica, como el desarrollo de Universidades de investigación</p>	

<p>1. Financiamiento para enseñanza, operación e inversión Los países utilizan diferentes enfoques para ayudar a las IES a cubrir sus gastos asociados a la formación, a la operación y a sus gastos de capital. Estas ayudas se dirigen principalmente a las instituciones públicas, aunque algunos países también consideran elegibles a las instituciones privadas.</p>	
<p>1.1. Presupuestos negociados o <i>ad hoc</i>. La asignación de recursos públicos son negociados entre el gobierno y las IES de acuerdo con factores históricos o políticos, como el presupuesto del año anterior o el poder político de las IES. Los presupuestos negociados se logran con mecanismo como: i) Rubros presupuestales. Los recursos se negocian con base en los distintos ítems incluidos en los presupuestos de las IES. ii) Presupuestos globales (grandes sumas o bloques presupuestales).</p>	<p>Nepal Malasia</p>
<p>1.2. Fondos con destinación específica (<i>categorical o earmarked funds</i>) Una manera más tradicional de asignar fondos a las IES es mediante el suministro de financiamiento para el logro de objetivos específicos. Estos fondos se distribuyen mediante fórmulas de asignación entre las IES elegibles.</p>	<p>Título III del programa de USA, y los fondos para IES con predominio de población negra, en Sudáfrica.</p>
<p>1.3. Fórmulas de financiamiento Muchos países están utilizando algún tipo de fórmula para asignar fondos a las IES. Las fórmulas varían según los criterios y la organización que las elabora. Entre los factores que se consideran en la definición de fórmulas se encuentran: i) <u>Insumos</u>. Como la planta de personal o el número de estudiantes. En lo que concierne a la planta de personal, se puede agregar criterios como el número de profesores con Ph.D. Es más usual recurrir a la cantidad de alumnos, incluida las tendencias y proyecciones de la matrícula. ii) <u>Costos por estudiante</u>. La mayoría de las fórmulas se basan actualmente en la matrícula estudiantil multiplica por el costo por estudiante. El costo por estudiante puede estimarse según: a. Valores actuales, que es lo más frecuente. b. Costos históricos promedios. c. Costos estandarizados (normativos), con base en criterios de eficiencia y optimización. Estos costos pueden definirse por referenciación (<i>benchmarking</i>) con otras IES, como en Kentucky (US), o mediante proyecciones definidas de común acuerdo (<i>Charge Back Arrangements</i>), que pueden ser modificadas en el transcurso del año fiscal (muchos países utilizarían estas fórmulas).</p>	<p>La mayoría de países recurre a la población estudiantil, pero en Europa del Este todavía es importante la planta de personal. Valores actuales: en la mayoría de países. Valores históricos: en algunos países. Costos estandarizados en: Checoslovaquia, Bulgaria, Kentucky (US) Inglaterra, Hungría,.</p>
<p>iii) <u>Financiamiento basado en prioridades</u>. Algunas fórmulas reflejan prioridades de política, como necesidades de trabajadores calificados en alguna región o en alguna área de conocimiento. En este caso, la IES cubre el sobrecosto en que incurre con recursos públicos. Una de las formas del financiamiento basado en prioridades consiste en otorgar recursos a las IES de acuerdo con el tipo de estudiante matriculado y no con base en el costo promedio por alumno. Esta clase de fórmulas puede nominarse como “bonos del lado de la oferta”. iv) <u>Fórmulas basadas en resultados</u>. Los resultados se incluyen en estas fórmulas en contraposición a los insumos. Ejemplos: recursos asignados con base en el número de graduados o de alumnos que terminaron el año escolar, en lugar de número de estudiantes matriculados (que inician año escolar) v) <u>Fórmulas según la naturaleza de quien las diseña</u>. También se considera, al definir fórmulas, el grupo de instituciones que las proponen y desarrollan. Hay dos opciones: Entidades políticas, cuando se trata de organismos adscritos directamente a los órganos de poder. Entidades Consultoras, (buffer bodies). Estas entidades constituyen el vínculo entre el gobierno y las IES; y buscan aislar el proceso de financiamiento del exceso de presiones políticas.</p>	<p>Inglaterra y algunos estados de los Estados Unidos Inglaterra e Irlanda destinan recursos para la matrícula de estudiantes de bajos ingresos. Jordania y la Autoridad Palestina han adoptado presupuestos basados en los alumnos. Dinamarca, Inglaterra, Israel y Holanda son ejemplos. Las entidades políticas predominan en la mayoría de países. Buffer Bodies en Pakistan, Inglaterra, India, y Sri Lanka. Nueva Zelandia e Irlanda tienen agencias de educación terciaria.</p>

<p>1.4. Financiamiento basado en resultados En años recientes, un gran número de países ha adoptado mecanismos de financiamiento basados en resultados, para financiar la totalidad o parte de los presupuestos de operación y de inversión. Existen cuatro modalidades: i) <u>Indicadores de desempeño (Performance set asides)</u>. Un porcentaje de fondos, adicional a los recursos básicos, es distribuido con base en un conjunto de indicadores de desempeño. Lo más usual es que sea una pequeña porción de los fondos para gastos ordinarios; sólo en algunos pocos casos, la mayoría de los fondos se asigna con base en indicadores de desempeño. ii) <u>Contratos de resultados</u>. Se trata de acuerdos regulatorios entre gobiernos y grupos de instituciones, o IES individuales, en los cuales se incluyen indicadores de resultados para hacer monitoreo al desempeño. Estos contratos pueden contener un carácter punitivo si las IES los incumplen.</p>	<p>Sudáfrica, más de una docena de estados en USA, incluyendo: Missouri, New Jersey, Tennessee, South Carolina, y Ohio Francia, Finlandia, Dinamarca, Austria. Colorado y Virginia en USA.</p>
<p>iii) <u>Fondos en concurso (Competitive Funds)</u>. Son recursos que se otorgan con base en proyectos, con fines de mejorar calidad, promover innovación, fomentar una mejor administración. Estos objetivos son difíciles de lograr por medio de recursos otorgados con fondos con destinación específica o de recursos asignados por fórmulas iv) <u>Pagos por resultados</u>. Un pequeño grupo de países adoptó el esquema de pagar por desempeño logrado, bien sea mediante el uso de fórmulas; o de pago de honorarios por servicios. Este es el caso de IES que hacen contratos de formación con el gobierno y se les paga con base en el cumplimiento de lo estipulado en el contrato.</p>	<p>Argentina, Bolivia, Bulgaria, Chile, Ghana, Hungría, Indonesia, Mozambique, Sri Lanka, US (FIPSE) Dinamarca, Inglaterra, Israel y Holanda, utilizan fórmulas Colorado está implementando un sistema para pagar por cada alumno de secundario matriculado.</p>
<p>2. Financiamiento de la Investigación Alrededor del mundo existe un gran número de acuerdos para financiar la Universidad de investigación, incluidos los costos de administración. Estos acuerdos comprenden: financiamiento de la enseñanza y la investigación juntas, otorgamiento de fondos en bloques, y financiamiento de proyectos.</p>	
<p>2.1 Financiamiento conjunto de la enseñanza y la investigación Es la forma más común de financiar la investigación; algunos de los fondos que el gobierno otorga a las IES se utilizan para pagar investigación más que enseñanza y funcionamiento.</p>	<p>Muchos países financian conjuntamente la enseñanza y la investigación mediante presupuestos negociados o fórmulas.</p>
<p>2.2. Financiamiento de proyectos de investigación Es el otorgamiento de recursos al profesorado o a la administración para desarrollar propuestas de investigación que, usualmente, han sido evaluadas por pares académicos. En algunos casos, estos fondos son entregados en contrapartida, o fondos compensatorios, a los recursos ofrecidos por la IES o por fuentes privadas (<i>Matching funds</i>).</p>	<p>Los fondos federales para investigación en USA. Singapur y New York utilizan fondos en contrapartida.</p>
<p>2.3. Paquetes o bloques de fondos para investigación (Block grant funding for research). Las IES reciben grandes sumas de recursos para investigación, que pueden usar a discreción, porque no se encuentran ligados a proyectos, facultades o prioridades. El tamaño de estos bloque puede estar basado en: i) La capacidad institucional demostrada por su cuerpo docente e investigativo para desarrollar proyectos de investigación. Es el enfoque de los "blue skies". ii) La existencia de Centro de Investigación de Excelencia. Las grandes sumas se entregan a instituciones especializadas en algunas áreas de investigación.</p>	<p>Inglaterra, Escocia y Austria. Chile, China, Nueva Zelandia, Holanda, Corea del Sur, Venezuela.</p>
<p>II. APOYO A LOS ESTUDIANTES/FINANCIAMIENTO INDIRECTO A LAS INSTITUCIONES Aunque en el mundo predomina el financiamiento de las IES, en muchos países está creciendo la asignación de recursos públicos a los estudiantes y a sus familias, bajo la forma de becas, beneficios fiscales y diversos tipos de préstamos estudiantiles. De esta manera, los alumnos se convierten en medios para el financiamiento indirectos a las IES, bajo la forma de bonos del lado de la demanda.</p>	

<p>1. Bonos (<i>vouchers</i>) del lado de la demanda Los fondos públicos para cubrir los gastos de funcionamiento de las IES son distribuidos a los estudiantes bajo la forma de bonos; las instituciones reciben reembolsos del gobierno con base en el número y/o en la cantidad de vouchers que ellas les entregan.</p>	Colorado (USA) utiliza vouchers para pagar los gastos de estudiantes de pregrado. La República de Georgia tiene un sistema similar.
<p>2. Becas gubernamentales (<i>grants and scholarships</i>). Muchos países suministran ayuda no reemborsable a sus estudiantes, de acuerdo con diferentes criterios: administración de los programas, elegibilidad de los alumnos y gastos susceptibles de financiamiento.</p>	
<p>2.1. Administración de programas Una variable de política para ofrecer programas de becas consiste en definir su administración: Administrados por instituciones. Los fondos públicos se entregan a instituciones que deben asignarlos entre estudiantes, de acuerdo con las normas fijadas por el gobierno. Ejemplo, el gobierno entrega fondos a las IES que ofrezcan descuentos a grupos específicos de alumnos, a título de contrapartida. Bonos estudiantiles de ayuda. Los alumnos y sus familias aplican para obtener recursos centralizados y, con base en la verificación de sus necesidades y/o méritos, reciben bonos. En algunos casos, las instituciones reciben pagos del gobierno como contrapartida a los vouchers entregados por los estudiantes, o los alumnos pueden recibir directamente el dinero asignado.</p>	Hungría, Lituania, Polonia, Portugal (con base en méritos). Fondos compensatorios en USA (con base en programas institucionales). Dinamarca, Francia, países francófonos de África, USA (GI Bill, Pell Grant), Chile (vouchers para los mejores bachilleres).
<p>2.2. Elegibilidad y cobertura Las becas escolares (<i>grants and scholarships</i>) varían mucho según los criterios de elegibilidad para los fondos no recuperables, y los gastos cubiertos por ellas. Verificación de disponibilidad de recursos por parte del estudiante y de su familia. Este instrumento puede utilizarse para cubrir únicamente los derechos de matrícula, los gastos de manutención, o ambos.</p>	Reino Unido: sólo derechos de matrícula hasta 2006. Manutención: Austria, Bélgica, Estonia, Francia, Finlandia, Alemania, Irlanda, Italia, Polonia, Noruega, Eslovenia, N. Zelandia Ambos: Portugal, USA
<p>ii) Becas basadas en méritos escolares (<i>Scholarships</i>). En muchos países, la elegibilidad para becas está basada única o parcialmente en los méritos académicos o en otros logros del estudiante. Estos fondos no reemborsables pueden ser utilizados, ante todo, para pagar derechos de matrícula ó para cubrir manutención; aunque puede estar disponible para ambos.</p>	Sólo para derechos de matrícula: algunos Estados de USA Sólo manutención: Austria, Estonia, Francia, Hungría, Polonia Para ambos: Holanda.
<p>iii) Becas basadas en necesidades y en méritos. La elegibilidad depende tanto de las necesidades financieras como de los méritos académicos del alumno.</p>	República Checa, Francia, Malta, Eslovaquia (gastos).
<p>3. Beneficios impositivos Las familias o los estudiantes reciben bien sea un beneficio tributario, un crédito fiscal, una deducción de sus ingresos para cubrir derechos de matrícula o gastos de mantenimiento.</p>	
<p>3.1. Derechos corrientes de matrícula. Estudiantes o familias reciben beneficios tributarios para compensar la totalidad o una parte de los costos de la matrícula.</p>	Irlanda, USA, New Brunswick (Canadá)
<p>3.2. Deducciones familiares. Están previstas en el sistema tributario y ayudan a los padres a compensar los gastos de mantenimiento de sus hijos mientras están matriculados en educación superior.</p>	Austria, Bélgica, República Checa, Francia, Alemania, Latvia, Holanda, Eslovenia.
<p>4. Tipos de préstamos estudiantiles Los créditos estudiantiles se utilizan actualmente en más de 50 países en todo el mundo. La principal diferencia entre los tipos de préstamos es el plan de repago. Los enfoques varían de acuerdo con las fuentes del capital; el tipo de gastos cubiertos, la elegibilidad y el nivel de subsidio otorgado.</p>	

<p>4.1. Planes de repago Los créditos estudiantiles generalmente se repagan bajo la forma de créditos hipotecarios (con colaterales o garantías) o de pagos contingentes.</p> <p>i) <u>Préstamos amortizables (tipo hipoteca)</u>. Es la forma más tradicional de cobrar un crédito estudiantil, mediante un plan de amortizaciones con cuotas iguales durante un período. Entre éstos se encuentran los planes de repago graduales y extendidos; graduales porque las cuotas son pequeñas al principio y mayores más tarde; extendidos porque se prolongan más allá del plazo normal fijado.</p>	<p>En la mayoría de los países, el repago basado en amortizaciones se realiza entre 7 y 10 años. USA (opcional), Sonora (México), Venezuela.</p>
<p>ii) <u>Pagos contingentes</u>. Es el más novedoso sistema de financiamiento de créditos estudiantiles. El repago está basado en la cantidad prestada y en un porcentaje del ingreso percibido por los deudores una vez que culminan su educación. Varias modalidades:</p>	
<p>Repago obligatorio sobre los ingresos contingentes. Todos los deudores pagan con base en sus ingresos luego de su graduación y el monto de la deuda; los planes dependen de quien pagó inicialmente los costos de estudio: los alumnos y sus familias, o el gobierno. En el primer caso, el repago sobre los ingresos contingentes es combinado con pagos tradicionales, consistentes en que el alumno o sus padres pagan a las IES mientras el prestatario le reembolsa esos pagos. El sistema más novedoso consiste en que el gobierno paga inicialmente los derechos de matrícula y los alumnos pagan, cuando finalizan su educación, a través del sistema impositivo.</p>	<p>Sudáfrica, Suecia, Nueva Zelandia Australia, Escocia, Tailandia, Reino Unido (en 2006).</p>
<p>Repago opcional sobre los ingresos contingentes. Es la opción que se concede a los deudores con créditos hipotecarios de cambiarse al sistema de repago con base en ingresos contingentes. Esta política estimula a los deudores con dificultades para cubrir las cuotas de amortización a trasladarse al sistema de repago basado en el sistema tributario, como se hace en Chile.</p>	<p>USA desde 1994 creó la opción de repago sobre ingresos contingentes. Chile</p>
<p>iii) <u>Impuesto de graduación</u>. Los estudiantes pagan por su educación un porcentaje de sus ingresos, a título de impuestos, una vez que terminan sus estudios. Este modelo se diferencia de los pagos contingentes porque el repago no se hace a lo largo de toda la vida laboral o hasta la jubilación, sino hasta cubrir la totalidad de la deuda.</p>	<p>No está establecido en ningún país.</p>
<p>iv) <u>Contratos de capital humano</u>. Los alumnos aceptan pagar con una porción de sus ingresos a los inversionistas, quienes tienen un derecho (equity stake) sobre el ingreso del alumno ya graduado. Bajo distintos esquemas, los inversionistas pueden cargar como depreciación, en sus declaraciones de renta, el valor económico de los alumnos.</p>	<p>Pilotos en Colombia, Chile, Alemania y USA.</p>
<p>4.2. Fuentes de los fondos. Los créditos estudiantiles pueden ser financiados a través de una variedad de fuentes, que incluyen:</p> <p>i) <u>Fuentes privadas</u>: Bancos comerciales y otras fuentes privadas ofrecen el capital en la mayoría de los créditos estudiantiles amortizables, alrededor del mundo.</p>	<p>Canadá, Chile, China (comercial), Corea, USA (programa garantizado).</p>
<p>ii) <u>Fuentes públicas</u>. Existe una tendencia reciente, de los países, de sustituir fuentes privadas por recursos públicos para el financiamiento de los créditos amortizables.</p>	<p>Canadá, China (subsidiado), Hong Kong, Tailandia, USA (directamente en los programas de crédito estudiantil)</p>
<p>iii) <u>Créditos estudiantiles con financiación interna</u>. Un mecanismo menos utilizado para financiar y estructurar créditos estudiantiles consiste en que las Instituciones recurren a los pagos realizados por algunos estudiantes para financiar los créditos que ayudan a otros alumnos a pagar sus derechos de matrícula. Estos préstamos, que pueden contar o no con el compromiso del gobierno, permiten formas novedosas de repago, como:</p> <p><u>Planes de pagos diferidos</u>. Se fija un margen de pagos a lo largo del tiempo que el alumno permanece en la Institución.</p> <p><u>Financiamiento privado negociable (serviced)</u>. Las IES venden créditos o contratos a empresas de coro especializadas (servicers) cuando los deudores comienzan a pagar.</p>	<p>Filipinas USA (Sallie Mae y otras entidades), Colombia.</p>

<p>iv) Financiamiento creativo. Conviene considerar un número considerable de mecanismos creativos de financiamiento para proveer y expandir los créditos estudiantiles amortizables, como los siguientes: Mercados secundarios. Algunos préstamos estudiantiles son vendidos o utilizados como colaterales para crear nuevo capital de préstamo. Titularización. Se crean bonos con base en el flujo de fondos proyectado a partir de los repagos del crédito estudiantil.</p>	<p>USA (Sallie Mae y otras entidades), Colombia USA, Chile</p>
<p>4.3. Gastos cubiertos Los programas de becas y créditos también varían de acuerdo con su cubrimiento: sólo derechos de matrícula, sólo manutención o ambos. i) Solamente derechos de matrícula. Los alumnos sólo pueden prestar para derechos de matrícula. ii) Ante todo, sólo para manutención. Existen créditos disponibles para cubrir manutención. iii) Se cubre tanto matrícula como manutención.</p>	<p>Lituania, Corea, Japón, Filipinas Dinamarca, Inglaterra, Finlandia, Alemana, Hong Kong, Polonia, Eslovaquia Canadá, China, Estonia, Hong Kong, Malta, Holanda, Tailandia, USA.</p>
<p>4.4. Elegibilidad para el préstamo Los créditos amortizables varían según el tipo de estudiante que puede acceder a ellos: <u>Verificación de recursos disponibles</u> (means testing). Algunos países limitan los créditos estudiantiles a quienes pueden probar que los requieren, aunque a menudo esta verificación se utiliza para determinar los préstamos subsidiados. <u>Carga académica</u> (course load). En ocasiones se limitan los créditos a los estudiantes de tiempo completo, aunque algunos países los otorgan a los de tiempo parcial. <u>Nivel de estudios</u>. La mayoría de los países tiene créditos para pregrado y posgrado; sin embargo, en ocasiones se limita sólo a ciertos grupos de estudiantes como los de pregrado, en Escocia. <u>Elegibilidad del sector privado</u>. En gran número de países tanto el sector público como el privado tienen acceso al crédito.</p>	<p>Austria, Italia, Polonia Inglaterra, Polonia, USA Escocia Noruega, Filipinas, Polonia, Corea del Sur, Tailandia, USA.</p>
<p>4.5. Nivel de Subsidio Existe considerables diferencias sobre los créditos subsidiados con respecto a las condiciones y plazos del mercado. <u>Verificación de recursos y altos subsidios</u>. Hay países en los cuales la elegibilidad para el subsidio se establece con base en la verificación de medios económicos, y el subsidio de intereses y los costos de incumplimiento superan el 10% del valor del préstamo. <u>Poco o ningún subsidio</u>. Los programas de crédito de amplio acceso, los subsidios son inferiores al 10% del valor del préstamo.</p>	<p>Canadá, China (subsidiado), Alemania, Nueva Zelandia, Filipinas, Tailandia, USA (sub) China (comercial), USA (no subsidiado)</p>
<p>5. Becas parciales/préstamos parciales En algunos países la ayuda financiera a los estudiantes proviene en parte de becas y en parte de créditos. Esto incluye:</p>	
<p>5.1. Préstamos convertibles en becas Los préstamos recibidos por los alumnos se convierten en becas si ellos demuestran alto rendimiento académico.</p>	<p>Holanda (becas básicas), Noruega, Suecia</p>
<p>5.2. Préstamos condonables El valor del crédito, total o parcialmente, se paga mediante el ejercicio de un cargo en el sector público o privado, durante un determinado tiempo.</p>	<p>En USA se condona parte de la deuda a profesores y médicos que aceptan trabajar en las zonas menos pobladas</p>

Fuente: Salmi, J. & Hauptman, A. (2006) *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Traducción libre del autor.

REFERENCIAS

- Alviar, M., Montejo, D., y Tobón, F. (2010). *Comentarios sobre el documento El financiamiento de la educación superior en Colombia: retos y tensiones* (paper).
- Aristizábal Ossa, J. (2008). *Incremento de cobertura y su impacto en la financiación de la Universidad*, Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Profesores Universitarios. Manizales.
- Aristizábal Ossa, J. (2008). *La financiación, uno de los diez males que aquejan a la Universidad*. Ponencia en VIII Congreso Nacional de Profesores Universitarios. Manizales. 15 p.
- Aristizábal Ossa, J. (2010, febrero). *El desfinanciamiento de las Universidades públicas*. Alma Mater, periódico de la Universidad de Antioquia. No. 584, pp.8-9.
- Ayala de Rey, M. (2010). *Comentarios al documento El financiamiento de la educación superior en Colombia retos y tensiones*. Bogotá (paper).
- Ayala de Rey, M. (2006). *Financiamiento de la educación superior: agenda 2006-2010-2019*. Estudios sobre la educación superior en Colombia 2006. Recuperado el 25 de febrero de 2010, en http://www.ascun.org.co/documentos/estudios_sobre_la_educaci_n.pdf.
- Ayala de Rey, M. (2005). *Panorama general del financiamiento de la educación superior en Colombia*. Recuperado el 1 de marzo de 2010, en <http://www.ascun.org.co/mesas/mesa3/mvayala2.pdf>.
- Bejarano Jiménez, P. (2009). *El financiamiento de las Universidades públicas: una mirada a la historia reciente*. La educación superior: tendencias, debates y retos para el siglo XXI. Sostenibilidad y financiación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 311-344.
- Cárdenas Santamaría, P. (2003). *Financiamiento de la educación superior: enseñanzas y retos para Colombia*. Asobancaria, octubre de 2003. 34 p. Recuperado el 17 de febrero de 2010, en www.apice.org.co/MemoriasXVIcursocreditoeducativo/Patricia%20C%20E1rdenas-ASOBANCARIA-Colombia1.doc
- CEDE & Uniandes. (2008). *Impacto del crédito educativo sobre el acceso con equidad y permanencia en el sistema de educación superior*. [Power point]. Recuperado el 25 de febrero de 2010, en www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/medellin/2008/ACCES.ppt
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2005). *Los modelos de financiamiento público a educación superior de Argentina, Brasil, Chile, España y México*. 44 p.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (S.f.). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007*. Sección F. Financiamiento de la Educación Superior, Recuperado el 26 de febrero de 2010 en <http://www.cedus.cl/files/Losmodelosdefinanciamiento.pdf>.
- Cepal (2009). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. En: http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/esp/index.html
- Comisión de Vicerrectores Financieros de Siete Universidades Públicas (2009). *Revisión de la financiación con recursos de la Nación para las Universidades públicas*. Documento para consideración del Sistema Universitario Estatal. Bogotá.
- Donoso, S. & Schmal, R. (2002). *Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación*. Revista Electrónica de Investigación Educativa. 4, No. 2, Recuperado el 26 de febrero de 2010, en <http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-donoso.html>
- Fernández, S. & Fernández, S. (2006). *Categorización de los sistemas de educación latinoamericanos: ¿importa el esfuerzo financiero?* Estudios económicos de desarrollo internacional. Universidad de Santiago de Compostela. 6, No. 001, enero-junio. Recuperado el febrero 20 de 2010 en <http://redalyc.uamex.mex>
- García, C. (2007). *Financiamiento de la educación superior en América Latina*. Sociologías, Porto Alegre. Año 9, No. 17. enero-junio, Recuperado el 8 de marzo de 2009, en <http://www.scielo.br/pdf/soc/n17/a04n17.pdf>.
- González, J. (2005). *La financiación de las Universidades públicas. La tensión entre los principios de capacidad de pago y de beneficio*. Documento. Recuperado el 25 de febrero de 2010, en <http://www.ascun.org.co/mesas/mesa3/jig.pdf>.
- López, H. (2006). *Acceso de los pobres a la educación superior. Crédito estudiantil para todos y apoyos de sostenimiento y subsidios educativos para los más pobres*. Documento elaborado para la Misión contra la pobreza y la desigualdad. 28 p. (Suministrado directamente por el autor).
- Ministerio de Educación Nacional (2008). *Metodología para la distribución de recursos*. Artículo 87 de la Ley 30 de 1992. Vigencia 2008. Bogotá, 14 p.
- Murakami, Y. & Blom A. (2008). *Accessibility and Affordability of Tertiary. Education in Brazil, Colombia, Mexico and Peru within a Global Context*. The World Bank. Latin America and Caribbean Region. Human Development Sector. Policy Research (Working paper).
- OCDE (2008). *Educación universitaria para la sociedad del conocimiento*. Resumen en español, en <http://www.oecd.org/dataoecd/3/13/41319442.pdf>.
- OCDE (2007). *On the edge: securing a sustainable future for higher education. Report of the OECD/IMHE-HEFCE Project on Financial Management and Governance of Higher*. Education Institutions (Education working paper 7). EDU/WKP (2007)2.
- Oosterbeek, H. & Patrinos, H. (2008). *Financing Lifelong Learning. Policy Research*. The World Bank. Human

- Development Network Education Team. (working paper 4569). WPS4569. 57 p.
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (2005). *Balance del Plan Decenal de Educación 1996 - 2005. La educación un compromiso de todos*. Recuperado el 10 de febrero de 2010, en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-107820_archivo_pdf.pdf
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (2009). *Plan Nacional de Desarrollo Educativo. Informe de Gestión, junio 2008 a noviembre de 2009*, 34 p.
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (2008). *Metodología para la distribución de recursos. Artículo 87 de la Ley 30 de 1992. Vigencia 2008. Bogotá, diciembre de 2008*, 14 p.
- Rico, D. (2005). *Evaluación del costo de las matrículas en la Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín*. Medellín: Universidad Nacional. Oficina de Planeación., 27 pp.
- Riveros, L. (2008). *Retos y dilemas sobre el financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe*. En Tancredi, E. (Eds.). *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 8 de marzo de 2010, en http://www.universia.net.co/dmdocuments/CAPITULO_10_Riveros.pdf.
- Rodríguez, F. (2006). *Síntesis del estudio: tendencias del financiamiento de la educación superior en América latina y el Caribe Hispano Parlante*. Bogotá: Iesalc/Unesco, 27 p.
- Romo, M. (2007). *Financiamiento y calidad retos que urge superar en la educación superior en México*. Recuperado el 8 de marzo de 2010, en http://ses2.sep.gob.mx/pne2007_2012/M2-Miguel_Romo_Cedano.doc.
- Ruiz, I, Cano C. e Montes, I. (2008, diciembre). *Financiamiento y demanda de educación superior en Colombia (periodo 1990-2005)*. Revista Calidad en la Educación, 29. Editada por el Consejo Superior de Educación, pp. 111-136.
- Salmi, J. & Hauptman, A. (2006, september) *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. The World Bank. Education. Working Papers Series No. 4. 95 p.
- Strehl, F. (2007, marzo). *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems - International Report*. OCDE, Education (Working Paper No. 6.118) p.
- Tobón, F. (2007). *Situación presupuestal de las Universidades públicas. El caso de la Universidad de Antioquia*. [Power point], 13 diapositivas.
- Ministerio de Educación Nacional (2009). *Rueda de prensa Financiación de la educación superior pública en Colombia. Lunes, 2 de noviembre 2009*. Recuperado el 3 febrero de 2010, en <http://www.universia.net.co>.
- Universidad Nacional de Colombia. (2009, agosto). *Estadísticas e indicadores 2008 de la Universidad Nacional de Colombia*. Revista de la Oficina de Planeación. No. 14. ISSN 0123-8566..
- Vélez, M. (2010). *Palabras de instalación del Foro de Financiación para la Educación Superior*. Bogotá, 2 de marzo.
- Woodhall, M. (2007, December). *Funding Higher Education: The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development*. The World Bank. Education. Working papers series No. 8.. 59 p.