

**CRÉDITO: ¿ALTERNATIVA DE POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA COBERTURA
TOTAL, O FINANCIARIZACIÓN DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA?**

OLGA CECILIA SANTOFIMIO DELGADO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLITICOS**

2015

**CRÉDITO: ¿ALTERNATIVA DE POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA COBERTURA
TOTAL, O FINANCIARIZACIÓN DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA?**

OLGA CECILIA SANTOFIMIO DELGADO

Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título en:

MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS

**Director del trabajo
CESAR AUGUSTO GIRALDO GIRALDO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLITICOS
2015**

Dedicatoria

Como autora, deseo expresar la más sincera gratitud a mi director de Trabajo de Grado Dr. Cesar Augusto Giraldo Giraldo, por su valiosa y generosa orientación en la investigación que sustenta esta publicación; así, por el conocimiento recibido, invaluable en mi permanente formación como socióloga, significativo para el ejercicio de mi oficio docente.

A mi amada familia, Guillermo Santofimio, mi padre, por sus sabios consejos e influencia por el mundo de la política, de la historia y de la conciencia social que forjó sobre mí; Blanca Mercedes de Santofimio, mi madre, por sus plegarias y amor por el estudio; Andrey Santofimio, mi hermano mayor, por su alegría de vivir la vida y contagiarme un poco de su optimismo; a Carolina Santofimio, mi hermana menor, por la satisfacción que le producen mis logros y la influencia que reconoce, he sido para ella; a mi sobrina Sarita, por la ternura y amor que representa; a mi hijo, Alejandro Sarmiento, por acompañarme y brindarme fortaleza moral en esas arduas horas de trabajo.

A Héctor Olivares, por su afecto y apoyo incondicional en los avatares de mi cotidianidad.

A William Moreno, por su preciada amistad, asesoría y guía en el proceso de ésta investigación y por la motivación constante que me ha permitido construir el amor y compromiso por lo académico.

A mis más entrañables amigos, Cristina Flórez y Jorge Ivan Toro, por estar al tanto de mi formación y experiencia profesional.

Y con especial cariño a Zulay Escobar (Zuly), quien pese al tiempo y a la distancia, también hizo parte de este logro.

La escuela del mundo al revés es la más democrática de las instituciones educativas. No exige examen de admisión, no cobra matrícula y gratuitamente dicta sus cursos, a todos y en todas partes, así en la tierra como en el cielo: por algo es hija del sistema que ha conquistado, por primera vez en toda la historia de la humanidad, el poder universal. En la escuela del mundo al revés, el plomo aprende a flotar y el corcho, a hundirse. Las víboras aprenden a volar y las nubes aprenden a arrastrarse por los caminos.
(Galeano, 1998, p.9)

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6
1. EL ENDEUDAMIENTO COMO INSTRUMENTO PARA EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. PERSPECTIVA TEÓRICA	11
1.1. LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO.....	11
1.1.1. <i>Origen y Evolución de la Teoría del Capital Humano</i>	12
1.1.2. <i>Acepciones recientes del concepto de Capital Humano</i>	16
1.2. EL CRÉDITO COMO ALTERNATIVA PARA LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR.....	18
1.3. BANCO MUNDIAL, CRÉDITO Y POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA	21
1.3.1. <i>Banco Mundial, cambios en el ICETEX y crédito ACCES</i>	25
2. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DEL CESU PARA LA COBERTURA TOTAL EN MARCO DEL MODELO ECONÓMICO: UNA MIRADA NECESARIA	28
2.1. MODELO ECONÓMICO Y POLÍTICA FISCAL.....	29
2.1.1. <i>Origen, Lógica y Dinámica del Modelo Económico</i>	30
2.1.2. <i>La Política Fiscal en el Modelo Económico</i>	33
2.1.2.1. Disciplina Fiscal	33
2.1.2.2. Focalización	34
2.1.2.3. Privatización.....	35
2.1.2.4. Descentralización Fiscal.....	35
2.1.2.5. Tributación Neutral.....	36
2.2. ASEGURAMIENTO Y CRÉDITO BANCARIO, OPCIONES DEL MODELO PARA LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	37
2.2.1. <i>La Financiarización de la Economía</i>	37
2.2.1.1. Financiarización, Mercados Financieros y Política Social.....	40
2.3. ASEGURAMIENTO Y AUTO ASEGURAMIENTO.....	41
2.4. AUTOFINANCIACIÓN, SUBSIDIOS Y MERCADO FINANCIERO: LA ESTRATEGIA PARA LA TOTAL COBERTURA EN EL ACUERDO POR LO SUPERIOR 2034.....	43
3. PROBLEMÁTICA ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA COBERTURA Y FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA.....	47
3.1. COBERTURA.....	47
3.1.1. <i>Disponibilidad, Carácter y Dinámica de la Oferta Institucional</i>	48
3.1.2. <i>Matriculación</i>	51
3.1.3. <i>Profesorado</i>	57
3.2. FINANCIAMIENTO	59
CONCLUSIONES.....	66
REFERENCIAS	70

INTRODUCCIÓN

La Constitución de Colombia consagra la educación como derecho inalienable aunque, paradójicamente, la realidad muestra que tal derecho no está garantizado para amplios sectores de la población; particularmente, en la Educación Superior¹, no existe la cobertura universal que absorba la demanda de quienes han culminado sus estudios de secundaria, pero que no cuenta con los recursos económicos suficientes para ingresar a una Universidad privada². Este numeroso segmento de la población, categorizado como vulnerable, de escasos recursos económicos o, en general, como pobres, se encuentra con una política social en la que la educación ya no es parte integral sino que, reducida a la lucha contra la pobreza, se limita a la concesión focalizada de subsidios monetarios y, en algunos casos, al otorgamiento selectivo de becas, por lo que la gran mayoría queda abocada al endeudamiento como única alternativa para la financiación de sus estudios universitarios, situación que explica la promoción que del crédito, como estrategia de cobertura total, hace tal política social.

La política social, hace parte integral de las políticas públicas, se enmarca de manera particular dentro de ellas como su marco más general y amplio; la política social, es una política pública sectorial, específicamente del sector social. La definición conceptual de política pública es prolífica, desde las sencillas y clásicas, como la de Meny y Thoenig, según la cual: “Política pública es el programa de acción de una autoridad pública”

¹ El Ministerio de Educación Nacional define Educación Superior como: “proceso de formación permanente, personal, cultural y social que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media y tiene por objeto el pleno desarrollo de los estudiantes y su formación académica o profesional. A la educación superior corresponde, primordialmente, el cultivo de la ciencia, la investigación y el desarrollo tecnológico, con un enfoque pedagógico y curricular que capacite al estudiante como persona y ciudadano, a la vez que ofrece a la sociedad y al país la formación del talento humano que requiere su progreso en todos los campos del conocimiento”(http://cmsstatic.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles213912_glosario.pdf?binary_rand=8225).

² “...la tasa de cobertura bruta en Educación Superior aumentó del 28.4%, en el 2005, al 45.5%, en 2013”. (CESU, 2013, 46).

Meny y Thoenig (1992), de una manera más elaborada, para Muller y Surel, política pública: “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político – administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” Muller y Surel (1998). Autores colombianos han abordado y conceptualizado al respecto, como el profesor Salazar, quien define la política pública como: “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, 1999, p.50). Alejo Vargas, ha apuntado hacia esa misma dirección y conceptúa: “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las misma o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 1999, p.57).

De forma más elaborada y con mayor alcance, el Director de la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia considera la política pública: “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002, p.27).

De manera generalizada, el profesor César Giraldo establece dos parámetros para conceptualizar la política social: “(1) la provisión de bienes y servicios sociales indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo y para el mantenimiento de la armonía social, y (2) la regulación de las relaciones sociales (como por ejemplo los códigos laborales, el derecho de familia, el pensum educativo)” (Giraldo, 2007, p.40). De forma más concreta, Montagut define la política social: “...como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. Política que tendría como finalidad la de paliar determinados problemas sociales, de una forma más

modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas”. (Montagut, 2000, p.20).

Por su naturaleza articulada, las definiciones, tanto de política pública como de política social, incorporan elementos comunes tales como la presencia del Estado o (a través) del gobierno, la percepción de una situación problémica y el planteamiento de unos objetivos encaminados a su eliminación o mitigamiento. Claramente, para el caso de este estudio, se ubica tal situación problémica en la insuficiente cobertura para la demanda de Educación Superior en Colombia, hacia cuya solución se encamina la propuesta de política pública a través del documento *Acuerdo por lo Superior 2034*.

El crédito, es el mecanismo que plantea la actual propuesta de política pública, en su componente de política social, como alternativa para la cobertura total de la Educación Superior en Colombia. Tal planteamiento se inscribe en la lógica fiscal del actual modelo de acumulación la cual, desde una pretendida eficiencia en la asignación de los recursos, restringe el giro de transferencias a las instituciones públicas de Educación Superior, en cambio, las conmina a autofinanciarse mediante la venta de sus servicios; esta dinámica, obstruye su fortalecimiento que, por lo tanto, limita la posibilidad de ingreso a un mayor número de población estudiantil que pasa a conformar una creciente demanda, precisamente a la que se dirige el ofrecimiento de crédito estudiantil, como alternativa para la financiación de sus estudios superiores.

La política de Educación Superior propuesta en el marco del actual modelo de acumulación, que privilegia las inversiones en el sector nominal de la economía, está formulada sobre la base del endeudamiento de los estudiantes en el mercado financiero, hecho que deja entrever su carácter subordinado por el referido modelo, aún más, tal orientación permite plantear la hipótesis según la cual, esa política, en la forma en que es presentada, se desarrolla supeditada por éste.

Precisamente, dentro de dicho contexto, el propósito de este trabajo es visualizar la naturaleza de la propuesta de política de Educación Superior, particularmente la contenida en el documento denominado *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la Educación Superior en Colombia en el escenario de la paz*, en la perspectiva de revelar su esencia eminentemente funcional al modelo de acumulación en el que, como política pública, subyace.

En desarrollo de la investigación que se consigna en este documento, se ha hecho un juicioso análisis de la referida propuesta de política de Educación Superior, a la luz de los conceptos de política pública, los cuales han sido contextualizados en el marco del actual modelo. El trabajo observa una metodología de carácter deductivo, que parte de las generalidades conceptuales y teóricas para, de manera progresiva, arribar al estudio de las particularidades que, en la propuesta de política pública, plantea el Ministerio del sector como estrategia para la cobertura total de la Educación Superior en Colombia. El abordaje de esa problemática comporta un ejercicio de análisis de políticas públicas, entendido en la forma que lo consigna Roth, según quien, tal análisis consiste en: “examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones de finidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos” (Roth, 2002, p. 28); complementario a esto, se realizaron conversaciones con personas expertas en el tema sectorial, de manera particular con el Dr. César Augusto Giraldo Giraldo, autor de diversos libros y documentos sobre política social en la que se articula la educación. El desarrollo de esta pauta metodológica, induce la presentación de este documento bajo la siguiente estructura:

En el capítulo uno se presenta el marco de referencia necesario para el abordaje de la problemática. Así, se ofrece en primera instancia el referente teórico que, desde la teoría del capital humano, asume la educación como una inversión para el fortalecimiento de las capacidades con las cuales el individuo logra mayores condiciones competitivas para una mejor inserción en el mercado laboral, un proceso que le garantiza el retorno de dicha inversión; es desde esta acepción como inversión,

en la que tiene lugar una propuesta que, como la financiación de la Educación Superior mediante endeudamiento, alienta el Banco Mundial como organismo internacional de crédito. A continuación, se tiene la base conceptual que define el crédito como mecanismo de financiación para la Educación Superior para pasar al estudio histórico de lo que ha sido la implementación de esta alternativa, desde la direccionalidad del Banco Mundial, en la formulación e implementación de las políticas de educación en Colombia.

El capítulo dos, se introduce en el estudio del modelo de acumulación que configura las reformas de ajuste estructural a partir de 1990 en Colombia, se pone especial énfasis en la política fiscal como sea que allí se integra el gasto social que supone la política educativa, una vez explicado se profundiza en la lógica de financiarización de la economía en la que resulta posible entender el papel de los mercados financieros con sus productos que, como el aseguramiento, el autoaseguramiento y el crédito bancario, se ofrecen como alternativa ante la restricción del gasto social, ahora establecido de manera focalizada. Este examen permite visualizar una Educación Superior que, por obra del modelo acumulativo, verifica una tendencia privatizadora, mercantilizada, financiarizada, dispuesta para favorecer el fortalecimiento del mercado de capitales.

El capítulo tres reviste carácter específico, su objeto de estudio se centra en la propuesta de política pública de Educación Superior contenida en el *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la Educación Superior en Colombia en el escenario de la paz*, los lineamientos de este documento se cotejan con los planteamientos teórico y conceptual y se analizan, de manera contextualizada, en el marco del modelo de acumulación, aspectos explicados en los capítulos anteriores, en un ejercicio de confrontación que permitirá dilucidar la verdadera esencia de la política de Educación Superior propuesta como, a manera de conclusiones, se consigna en la parte final de este escrito.

1. EL ENDEUDAMIENTO COMO INSTRUMENTO PARA EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. PERSPECTIVA TEÓRICA

La financiación de los estudios superiores mediante el endeudamiento personal, esto es, el crédito educativo, constituye el principal instrumento hacia la cobertura total de la Educación Superior que, como política educativa, se prevé en el documento del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-³, *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la Educación Superior en Colombia en el escenario de la paz.*

El crédito, como instrumento de la política educativa, encuentra sustento teórico en los postulados que el Banco Mundial plantea en diferentes documentos referidos al tema; tales planteamientos, subyacen en la teoría del capital humano, perspectiva en que la educación es una inversión que ha de redimirse a futuro en el escenario del mercado laboral, una inversión que se suple mediante el crédito obtenido a través del mercado financiero, como ampliamente se explica a continuación.

1.1. La Teoría del Capital Humano

La discusión académica sobre la relación entre trabajo y riqueza ya era perceptible desde los tiempos de Adam Smith, pero sería solo hasta los años sesenta del siglo XX que su argumentación se refinara en los planteamientos teóricos de Becker y Schultz para dar origen a la teoría del capital humano. En sentido amplio, el capital humano suele entenderse como: “los conocimientos en calificación y capacitación, la experiencia, las condiciones de salud, entre otros, que dan capacidades y habilidades,

³ El CESU es un organismo con funciones de planificación, asesoría, coordinación y recomendación en el nivel de educación superior que apoya al Ministerio de Educación Nacional en la consecución de los fines y propósitos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Se trata de un organismo colegiado, integrado por representantes de las comunidades académicas y científicas, del sector productivo del país y por algunos representantes de las instituciones oficiales que tienen que ver con el desarrollo del sector educativo en el nivel superior. (<http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-196487.html>).

para hacer económicamente productiva y competente las personas, dentro de una determinada industria". (Cardona et al, 2007, p.5); no obstante, el concepto no siempre ha tenido la acepción actual sino que este ha evolucionado desde su gestación a finales de los años 60; por otra parte, de la mano de autores como Mincer (1974), Thorow (1978) y Becker (1964), entre otros, la educación como componente de la teoría del capital humano, destaca la inversión en las personas como factor fundamental del crecimiento y desarrollo de los países desde una óptica en que la educación genera al trabajador la posibilidad de acceder a puestos de trabajo mejor remunerados y la posibilidad de mejorar su calidad de vida.

1.1.1. Origen y Evolución de la Teoría del Capital Humano

La teoría del capital humano encuentra su punto de partida "en la conferencia pronunciada por Theodore W. Schultz en 1960 en la *American Economic Association*, donde fue acuñado por primera vez el término como sinónimo de educación y formación" (p.9). Al respecto agrega Schultz "al invertir en sí mismos, los seres humanos aumentan el campo de sus posibilidades", para este autor, cuando el trabajador se inserta al sistema productivo, no solo aporta fuerza física sino, además, todo el bagaje de sus conocimientos adquiridos a través de la educación; de entrada, la teoría del capital humano incorpora, como uno de sus elementos sustanciales, la importancia de la educación sobre la productividad de los individuos.

Otra de las características iniciales, es que esta teoría se enmarca en los supuestos neoclásicos que prevén: "la existencia de un mercado de trabajo perfectamente competitivo, la racionalidad e individualismo en las decisiones de los agentes, el flujo de información perfecta y la existencia de un mercado de capitales competitivo", (Areiza et al, 2004, p.9), esto último es, fácil acceso a las fuentes de crédito o financiación.

Las primeras investigaciones para tratar de determinar formas diferentes al capital y el trabajo para explicar el crecimiento de los países, datan de 1957 en los estudios de Robert Solow quien logra avanzar en la determinación de la importancia de la educación y la formación para explicar tal crecimiento y el desarrollo productivo de la industria, Solow establece como “residuo” todo aquello que explica el crecimiento más allá de los factores tradicionales (capital, tierra y trabajo). Sería Denison (1962) quien daría continuidad a los estudios de Solow, al demostrar empíricamente que el denominado “residuo de Solow”, esto es, conocimiento y la educación, habían sido factores fundamentales para elevar la calidad de la fuerza de trabajo que explicaba, en gran parte, el crecimiento económico de los Estados Unidos entre 1929 y 1957.

Los hallazgos de Denison serían corroborados por Schultz, quien en 1963 efectúa una comparación entre la tasa de retorno por cada dólar invertido en educación y aquellos que se colocan en capital físico, para encontrar que el dinero invertido en los recursos humanos es tan rentable, o más, que aquel que se destina a bienes de capital; esta experiencia lleva a Schultz a formular que la educación no debería considerarse como un gasto de consumo sino como inversión que, en el mercado laboral y en desarrollo del proceso productivo, obtiene altas tasas de retorno, equiparables con las del capital tradicional (Martínez, 1997, p.12), Schultz sería el primero en utilizar el término capital humano para designar esta teoría en construcción.

Como síntesis de esta primera generación en la teoría de capital humano es posible inferir que, Solow (1957) percibe que, además de los factores tradicionales, existen otros que como la educación y el conocimiento explican el crecimiento y la productividad, los denominó “residuo”; Denison (1962) logra establecer una estrecha relación, mucho más directa, entre educación y crecimiento mediante el estudio del comportamiento económico de los Estados Unidos entre 1929 y 1957, en una experiencia que sería corroborada por las comparaciones de tasa de retorno que hace Schultz quien, además, acuña el término (1963).

Serían Becker (1964) y Mincer (1974) los grandes consolidadores del capital humano como teoría, la cual, ya ha tomado bastante fuerza durante la Segunda Posguerra y despierta el interés de un gran número de autores neoclásicos. Estos autores parten de lo establecido por Schultz quien ha puesto énfasis en definir la educación como una inversión determinada por el ingreso, tal conceptualización se encuentra sustentada en las dos principales obras que al respecto ofrece este autor: primero, "Investing in people: The economics of population quality" (1961), en donde propone al conocimiento como motor que dinamiza el mejoramiento de las condiciones de vida de una gran parte de la población en los países pobres y, segundo, "Education and economic growth" (1970), en la que hace la distinción entre educación como consumo y como inversión (Martínez, citado por Cardona et al. 2007, p.13).

Para Becker, la educación ofrece al individuo la posibilidad de obtener mejoras salariales, este autor es enfático en señalar a la educación como principal productor de capital humano y dinamizador del crecimiento económico. Según Becker:

"cuando el capital humano aumenta, gracias a la alta inversión en los sectores educativos, el retorno en la inversión de capital humano aumenta hasta que éste crece lo suficiente y encuentra un equilibrio, es decir, se eleva el ingreso per cápita de la sociedad debido a la relación directa con el crecimiento económico y el stock de capital humano" (Becker, 1990, p.2).

Como corolario de lo anterior, se tiene que otro gran aporte de Becker (1964) es el de la educación general y específica: "la primera es útil a todas las empresas, mientras con la segunda, se incurre en un gasto por parte del trabajador o la empresa, y se espera obtener beneficios sólo en quien incurrió en dicho gasto". (Cardona et al, 2007, p.15).

Finalmente, para Becker (1964):

(...) el capital humano juega un papel importante en el estudio del desarrollo, de la distribución de la renta, de la rotación del trabajo, entre otros. A diferencia de los primeros autores, (Solow (1957) y Denison (1962), que sólo veían la educación como una explicación posible del crecimiento económico, Schultz (1961) y Becker (1964) consolidan la teoría de capital humano, y ven de la inversión en las personas un mejor futuro y una de las formas de disminuir la pobreza (p.15).

Por su parte, Jacob Mincer se interesó mucho por establecer la relación entre la capacitación y el aumento de los ingresos del trabajo; de hecho, según Barceinas, desarrolló un modelo econométrico que permite medir y en el que muestra la relación entre la distribución de las retribuciones y el capital humano (1974), desde el cual le fue posible desarrollar un análisis empírico de la relación entre capital humano y distribución de ingresos, así como crear el concepto de tasa de rentabilidad de la educación (Barceinas, 2001).

También entendió el retorno de la educación y la capacitación, para lo cual se basó frecuentemente en los trabajos de Gary Becker, al transformar la fórmula del valor presente neto en una corriente constante de beneficios recibidos indefinidamente, es así que en 1974, sobre la base de las enseñanzas de Becker, Mincer su segundo gran aporte a la teoría del capital humano al proponer una regresión lineal como metodología para el cálculo de la contribución de la educación y la capacitación como componente en el mejoramiento de los ingresos de los trabajadores, mediante la denominada “función de ingresos de Mincer”. (Cardona et al, 2007, p.16).

Desde las primeras nociones que toman en cuenta los factores no tangibles en el crecimiento económico, desde donde la educación comenzó a figurar como el más importante, hasta los sofisticados modelos para la medición del capital humano en el mejoramiento de los ingresos y el crecimiento económico, los autores presentados hasta aquí visualizan la educación como una inversión en capital humano, algo que hoy es aceptado y como una actividad necesaria hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, grupos de ellas, como requisito para el mejoramiento de la productividad y como factor para el crecimiento económico.

1.1.2. Acepciones recientes del concepto de Capital Humano

Desde la construcción de sus rudimentos teóricos, a finales de la década de los 50, la definición de capital humano ha tenido las transformaciones propias de un concepto en cuya construcción se incorporan nuevos elementos que dimensionan mayores alcances. Becker, como uno de los autores que más contribuyó en cuanto a la consolidación de la teoría del capital humano, la define como:

(...) el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos. Para Becker (1964), el individuo incurre en gastos de educación al mismo tiempo que en un costo de oportunidad por permanecer en la población económicamente inactiva y no recibir renta actual; sin embargo, en el futuro su formación le otorgará la posibilidad de obtener unos salarios más elevados (Citado por Cardona et al., 2007, p.18).

En esa misma línea Thurow (1978), define el capital humano como las habilidades, talentos y conocimientos productivos de un individuo. En un trabajo de 2003 la autora colombiana Natalia Bustamante señala al capital humano como conjunto de conocimientos y capacidades y habilidades de la fuerza laboral, ya sea por inversiones educación, salud, seguridad y cultura o por aquellas destrezas adquiridas a través de la experiencia. (Citado por Cardona et al., 2007, p. 30).

En su obra desarrollo y Libertad, Amartya Sen (1999) considera la educación y la experiencia como fundamentales para garantizar el desarrollo de la población, para el Nobel el Estado, o las empresas, juegan un papel determinante en la educación de las personas como inversión en capital humano.

Pero si bien, son muy importantes estas definiciones conceptuales ofrecidas desde la perspectiva de diferentes autores, cobran también trascendencia, dada su influencia, aquellas conceptualizaciones provenientes de las diferentes organizaciones multilaterales. Así, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-, el capital humano es definido como: “el conocimiento que los individuos adquieren durante su vida y que usan para producir buenos servicios o ideas en el

mercado o fuera de él” (OCDE, 1998, p.22), la crítica que se le hace a este planteamiento es que el organismo desconoce la fuente de adquisición de ese conocimiento, bien sea formal o informal, “es indiferente a las propuestas teóricas sobre la naturaleza específica de la capacidad adquirida (cognitiva o conductual)...como también al método para validar una adquisición de la capacidad específica” (Garrido, 2007, p.75). Este organismo insiste en la importancia de reconocer el conocimiento como el más importante elemento integrante del capital humano.

La Comisión Económica para América Latina –CEPAL-, ha defendido la existencia de ciertos elementos como explicativos del crecimiento productivo y la expansión económica, entre los cuales destaca el conocimiento del “llamado capital humano” (CEPAL, 1999, pp.10 – 14). Por su parte el Banco Mundial se permite explicar, en buena medida, el crecimiento de los países del sudeste asiático de mediados de los noventa, a partir del conocimiento del que destaca las dificultades para su medición (Banco Mundial, 1998 – 1999, p.19); sin embargo, más tarde recurre al concepto de capital humano para explicar las causas de dicho crecimiento, según este organismo internacional, en ese mismo informe, desde los setenta habían comenzado a destacarse los efectos de la educación en los cuatro países asiáticos de crecimiento más rápido: China, Singapur, Corea y Taiwan. “Las investigaciones que empezaron a realizarse y las contribuciones del Banco Mundial, sobre todo durante los años 90 evidenciaron la estrecha relación entre la educación y el crecimiento económico” (Garrido, 2007, p.76).

Como síntesis de las conceptualizaciones de estos organismos, Garrido comenta: “Banco Mundial (1990), BID (1994, 1995) y CEPAL (1993) afirman que cuando mayor es la inversión en los recursos humanos y mayor la calidad de la educación, mayor es la productividad y el ingreso real per cápita. Aun cuando existe un largo periodo de gestación, los efectos sobre el crecimiento económico son evidentes a corto plazo, destacándose la vinculación entre la educación superior y el sector productivo” (Garrido, 2007, p.77).

Como síntesis de las diferentes acepciones que toma el concepto de capital humano es viable afirmar que: El eje de la teoría de capital humano está dado por la educación y

la capacitación como formas de inversión que generan beneficio a futuro en la forma de mayores ingresos para las personas que han tenido acceso a la educación la que, por lo tanto, se canaliza hacia la sociedad; de esta manera, el capital humano es entendido como una inversión que rinde frutos cuando las personas perciben mayor ingreso en el futuro.

La educación, entendida como forma de inversión y, como tal, con la expectativa de su retorno tras una mejor inserción del individuo en el ámbito laboral, constituye la base sobre la cual la actual política para la Educación Superior en Colombia promociona una estrategia de cobertura total a partir de la difusión del endeudamiento, esto es, mediante crédito educativo; dada su importancia para efectos de este estudio, sus generalidades pasan a estudiarse a continuación.

1.2. El crédito como alternativa para la inversión en educación superior

El crédito educativo se presenta como el fundamento de la estrategia de una política de Educación Superior que pretende el logro de la cobertura total en Colombia. El endeudamiento es la base del actual modelo económico en el cual, desde luego, se encuentra inmersa la política educativa, en tal modelo, el crédito se manifiesta a todo nivel, esto es, desde los países en el ámbito del mercado mundial de capitales, hasta los individuos en el mercado financiero nacional.

En efecto, como ampliamente se explicará en el siguiente capítulo, la disciplina fiscal que demandan las reformas económicas estructurales que configuran el actual modelo económico, exige la autonomía del Banco Central de modo que garantice que no se financiará a los gobiernos mediante emisión, esto significa que los Estados no podrán monetizar su política fiscal para financiar el gasto social, así que deberán gestionar

empréstitos en el mercado financiero⁴; de esta manera, se induce a los países al endeudamiento constante, en tanto que los prestamistas perpetúan el control sobre ellos.

El origen de esa relación de dominio desde el acreedor, en el actual modelo económico, es explicado puntualmente por Maurizio Lazzarato quien refiere como, en 1979, a instancias del entonces Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos Paul Volcker, las tasas nominales de interés pasan del 9 al 20% con lo que se generan endeudamientos incrementados de la deuda que incluyen, desde luego, la deuda externa de los países no desarrollados y generan un elemento de polarización entre acreedores y deudores que beneficia exclusivamente a los primeros. Es a partir de esta nueva situación que se gestionan los reembolsos de deuda de los países de América Latina tras la crisis de los ochenta, gestión que no se limita a imponer la liberalización de sus mercados financieros, sino que también implanta su estructuración y funcionamiento, lo cual explica la razón porque las políticas fiscales se surten mediante deuda (Lazzarato, 2013, pp. 30 – 32).

Es decir, en ejercicio del control que se abrogan los acreedores, las reformas se imponen para garantizar el reembolso de la deuda pero a la vez, garantizan la continuidad de la misma y con ello la perpetuación del control: “La reducción de la deuda –hoy, a la orden del día en todos los países- no se contradice con su creación, porque no hace sino continuar y profundizar el programa político neoliberal” (p.33). El endeudamiento, como componente sustancial en la dinámica del modelo económico, se visualiza claramente en la forma en que deben operar las entidades prestadoras de servicios asistenciales que, tal como las de salud y Educación Superior, anteriormente tuvieron financiamiento y gestión estatal pero ahora son conminadas al autofinanciamiento mediante la venta de sus servicios y, por supuesto, a través del

⁴ En Colombia, el 90% de los recursos que financian el principal programa de política social “Familias en Acción”, al menos hasta el primer lustro del 2000, provinieron de préstamos otorgados por el Banco Mundial (Moreno, 2013, p.109).

endeudamiento, un proceso que allana el camino hacia uno de los objetivos estratégicos del modelo: la privatización.

La venta de servicios, en tanto que práctica de autofinanciamiento que se impone a los establecimientos prestadores de servicios sociales, como salud y educación, sustituye la oferta subsidiada por el Estado, para dar paso a un escenario de mercado en el que el individuo debe comprar su requerimiento asistencial; allí, el sujeto pobre lo hará con el subsidio a la demanda que le provee el Estado y para quienes no han sido considerados por el mecanismo de focalización, el mercado financiero ofrece los seguros (de educación, de salud) o, en su defecto, la financiación a través del crédito⁵

En este contexto, el crédito hace referencia a la transferencia de dinero, bien o servicio a un sujeto quien, al recibirlo, se asume como deudor y se compromete a pagarlo a futuro, de acuerdo a las condiciones acordadas con quien lo transfiere que, a partir de esta transacción, funge como acreedor y, tal y como se explicó en el párrafo que encabeza este numeral, el contrato de crédito establece una relación de control desde éste hacia aquel.

El crédito es pues, un consumo presente cuyo pago compromete el ingreso futuro, es un instrumento que favorece el consumismo que estimula el modelo: “El consumo, que en los países desarrollados constituye la mayor parte del Producto Interno Bruto (en Estados Unidos llega al 70%), es otra fuente muy importante de “renta” para los acreedores” (p. 23); de hecho, la incremento del consumo marcha aparejado con la expansión del crédito, al respecto amplía Lazzarato:

Las erogaciones más sustanciales de una familia estadounidense (compra de un casa, compra y mantenimiento del automóvil y gastos para los estudios) se efectúan a crédito, pero el consumo es funcional a la deuda aún en el caso de la compra de bienes corrientes, que la mayoría de las veces son pagados con tarjeta de crédito (p. 23).

⁵ Se trata del, ya explicado, autoseguro que, como la financiación individual de la protección, el modelo concibe de manera análoga a la autofinanciación que deben procurarse las entidades.

Mediante esta última modalidad de compra, el crédito pasa a ser una práctica cotidiana, la forma más eficaz de convertir al individuo en un deudor permanente, un ser controlado.

El control que ejerce la deuda sobre el sujeto alcanza su fuero más personal, moldea ciertas categorías subjetivas como valores morales: credibilidad, seriedad, cumplimiento, honradez, al punto que el deudor –individual, grupo poblacional o social-, asume su modo de vida de manera compatible con la deuda y las condiciones contractuales de la misma. En el caso de las deudas que se contraen para educación esto es dramáticamente palpable, los deudores preparan su comportamiento desde antes de integrarse en el mercado laboral, tal como de manera gráfica lo presenta Lazzarato a continuación, una descripción que bien puede representar, guardadas proporciones, el caso de muchos estudiantes, graduandos o graduados colombianos:

En Estados Unidos, el 80% de los estudiantes que terminaron un máster de derecho acumulan una deuda de 77.000 dólares si lo hicieron en una universidad privada y de 50.000 si escogieron una pública. El endeudamiento promedio de los estudiantes que terminan una especialización en medicina es, según un estudio de la Association of American Medical Colleges, de 140.000 dólares. Un estudiante que terminó con éxito su máster en derecho declaró a un diario italiano: “Creo que no conseguiré pagar las deudas que contraí para solventar mis estudios; algunos días creo que cuando me muera todavía voy a estar pagando las mensualidades de la deuda con la universidad. Hoy tengo un plan de reembolso escalonado a lo largo de veintisiete años y medio, pero es demasiado ambicioso porque la tasa es variable y solo llego a pagar los intereses (...). Me cuido mucho en los gastos y no dejo de anotarlos en un cuaderno, desde un café hasta el pasaje en autobús (...). Todo debe programarse (...): Lo que más me preocupa es que no puedo ahorrar y la deuda está siempre ahí, atormentándome” (La República, 4 de agosto de 2008; la traducción al francés es mía)” (p. 28).

1.3. Banco Mundial, Crédito y Política De Educación Superior En Colombia

El primer antecedente de préstamo del Banco Mundial para el sector educativo en América Latina, se ubica en Chile el año de 1966 y, actualmente, el organismo multilateral se ha convertido, no solamente en el principal prestamista para la educación en los países de la región, sino también en el más influyente interventor de sus políticas

educativas (Atehortúa, 2012, parr. 1). En esa perspectiva intervencionista, en la Cumbre de las Américas II realizada en Santiago en 1998, el Banco logra el compromiso de los gobiernos de los países para la elaboración de una agenda común que se traza ese mismo año en reunión con los Ministros de Educación y líderes del sector privado en la sede de la Entidad en Washington, tal agenda es aprobada por la Junta Directiva del Banco Mundial en 1999, con lo que el camino para la elaboración de una nueva política educativa en la región, queda allanado.

Las orientaciones del Banco Mundial en materia educativa quedan consignadas en el documento *Educational change in Latin America and the Caribbean* en donde se plantea “combinar el conocimiento y la experiencia global con la capacidad para ayudar financieramente a América Latina y el Caribe en la confrontación de los desafíos educativos de la próxima década” (Citado por Atehortúa, 2012, parr.4), agrega el citado autor, quien cita nuevamente al organismo internacional, que el Banco se proponía: “encontrar las soluciones a los problemas difíciles para reducir la pobreza a través del crecimiento económico y la asignación de inversiones y servicios focalizados en los más pobres”, en últimas, sintetiza Atehortúa, se trataba de “elevar, sobre todo, el capital humano de la región.”⁶.

En este documento se señalan las directrices que orientarían las políticas públicas en el ámbito educativo: incluir los excluidos, elevar la calidad pedagógica, optimización y descentralización del uso de los recursos, estímulo a las innovaciones educacionales y, sobre todo lo que más interesa para efectos de este trabajo, en cuanto a la educación terciaria “El Banco induciría reformas a la Educación Superior para garantizar su calidad y eficacia, mejorar el acceso con ampliación de cobertura y fortalecer el papel integral del sector privado en el financiamiento y la prestación del servicio educativo” (Atehortúa, 2012, parr.5).

⁶ El autor sugiere la consulta del documento completo en *Educational change in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Human Development Network. World Bank, 1999. Puede consultarse íntegramente en: <http://www-wds.worldbank.org>

En este contexto, los primeros compromisos de Colombia, en materia educativa con el Banco Mundial, se suscriben en Bogotá en la administración distrital de Enrique Peñalosa entre 1998 – 2000, en los que surgen las propuestas de reorganización institucional y optimización de la capacidad instalada que, para el año 2000, integran el denominado Plan Estratégico del Ministerio de Educación y el Plan de reorganización del Sector Educativo”, en los que se promueven las reformas orientadas desde el Banco, en este sentido se aumenta la cobertura al precio del hacinamiento, se extienden los denominados convenios de desempeño con los municipios desde el principio de los subsidios a la demanda (su lógica y funcionamiento se explican ampliamente en el siguiente capítulo), muchas instituciones educativas se cerraron y otras se fusionaron, en la básica se elimina la repetición de grados y, en fin, se da cumplimiento a la mayoría de los aspectos de la agenda impuesta desde el organismo internacional.

Sin embargo, desde el Banco Mundial se acrecentaba la presión que le permitía imponer la condicionalidad de sus créditos, éste propugnaba por imponer una educación que coadyuvara la reducción de la pobreza a través de una formación menos que educativa, basada en la capacitación para el desempeño de los individuos en la labores productivas y, finalmente, con la Ley de transferencias se acaba el situado fiscal y se establece el nuevo esquema de municipalización, financiamiento a la educación y subsidios a la demanda. Las bases del Plan de Desarrollo 2002 – 2006, define la educación como: “factor esencial del desarrollo humano, social y económico y un instrumento fundamental para la construcción de equidad social” (DNP, 2002, p.122).

En cuanto la Educación Superior, que es lo que más interesa en la presentación de este trabajo, en coherencia con las exigencias del Banco Mundial ésta se planteó la cobertura universal, la buena calidad y el acceso democrático; sin embargo, más en la práctica se fortaleció más en el aspecto de la pertinencia laboral, es decir, la capacitación laboral. De todas maneras, “Poco a poco, los créditos contratados con el

Banco Mundial para el sector educativo definieron las orientaciones públicas. Colombia obtuvo un cronograma de desembolsos pero obtuvo también claros compromisos en política educativa” (Atehortúa, 2012, parr.19.), estas orientaciones del Banco Mundial serían reforzadas en el mismo sentido por el Banco Interamericano de Desarrollo BID; las directrices que se trazan apuntan a cuatro ejes esenciales: financiamiento para la educación por competencias, mecanismos para realizar ajustes al sistema mediante procesos de autoevaluación, acreditación y estándares de calidad, creación de observatorios laborales y, lo más pertinente en el tema de esta investigación: créditos educativos dispuestos para subsidiar la demanda y fortalecer la injerencia privada en la Educación Superior.

En el Plan de Desarrollo 2006 – 2010 se contempla el mejoramiento de la competitividad mediante el fortalecimiento del capital humano y físico, de manera de establecer una relación entre crecimiento económico, reducción de la pobreza y superación de la desigualdad. Lastimosamente se ha entendido la cualificación del capital humano exclusivamente como capacitación para el trabajo y en este contexto la educación pierde su esencia que:

(...) debe partir de la necesidad de formar mujeres y hombres con sentido humano; mujeres y hombres comprometidos con una ética que abarque tanto el desempeño natural o profesional como la acción personal, la acción ciudadana y, sobre todo, el cuidado frente a las decisiones que afectan a la comunidad (Atehortúa, 2012, parr.45).

De cualquier manera, una de las manifestaciones más evidentes del estrecho vínculo entre las directrices del Banco Mundial y las políticas sectoriales, por lo menos en lo que atañe a este trabajo, se evidencia en el otorgamiento de créditos educativos orientados a subsidiar la demanda y a consolidar la privatización de la Educación Superior; de hecho:

Los recursos contratados para educación con el propio Banco Mundial en el primer gobierno de Uribe Vélez, fueron destinados al impulso de un esquema basado en la financiación de la demanda y se convirtieron en créditos para el pago de matrículas en las instituciones de

educación superior privadas propiciando, en lo estratégico, el debilitamiento de la universidad pública (Atehortúa, 2012, parr.56).

Para un análisis más detallado sobre lo que ha significado este aspecto, se examina en el siguiente numeral la evolución que, en este contexto, ha tenido el ICETEX, como agencia institucional y oficial de crédito para la Educación Superior.

1.3.1. Banco Mundial, cambios en el ICETEX y crédito ACCES

El ICETEX, como agencia oficial de crédito para la Educación Superior, tal vez sea la entidad en la que más evidentemente se patentiza el estrecho vínculo entre las políticas educativas y los designios del Banco Mundial. En efecto, tanto el crédito ACCES como la modificación del ICETEX constituyen manifestaciones de una política financiera definida por el Banco Mundial para la educación terciaria que tiene un carácter sesgado hacia las universidades privadas y hacia los estratos 1 y 2.

El 80% de los préstamos, según el propio MEN, tomando datos de 2010, ha sido otorgado a estudiantes de esas instituciones de educación superior, de los cuales aproximadamente el 70% pertenece a esos estratos desfavorecidos, a través de una cartera crediticia que ha aumentado de manera considerable. A pesar de ello, la matrícula en la universidad pública pasó del 35% en la década del noventa al 55% en la actualidad, lo cual se consiguió, preservando el ajuste fiscal, con exigencias de autofinanciamiento y con la aplicación de indicadores gerenciales empresariales (Libreros, 2013, p.29),

Esta maniobra obra abiertamente en detrimento de la Universidad Pública.

Por otra parte, el Banco Mundial como prestamista, exigió la transformación en cuanto la naturaleza jurídica del ICETEX a fin de adecuarlo al sistema financiero, es así como mediante la Ley 1002 de 2005 replantea a esta agencia como “entidad financiera de naturaleza especial”, con estas modificaciones los recursos de la financiación para la demanda educativa fueron absorbidos por el mercado de capitales en tanto que en su parte administrativa el ICETEX tercerizó sus actividades. Según Libreros, esta Entidad

presta a una tasa del 16%, monto que resulta excesivo para tales estratos y que explica una cartera de dudoso recaudo que llega al 30%. A quienes no acceden al crédito ICETEX y, como se explica en el siguiente capítulo, tampoco son beneficiarios de los subsidios focalizados que ofrece la política fiscal del modelo económico, le queda como alternativa el crédito que ofrece la banca comercial.

Junto con estas reformas, se crea el Viceministerio de la Educación Superior y se da un “perfeccionamiento” del Sistema Nacional de Información –SNIES-, con lo que los indicadores en materia educativa se asimilan a los de las empresas, lo que sugiere una visión administrativa de las universidades desde una óptica eminentemente gerencial que incide para que las Instituciones de Educación Superior funcionen como tales, es decir, como empresas; es en este mismo contexto en el que se crea el Observatorio Laboral, del que se habló en el numeral anterior, como instrumento para el logro de una mayor pertinencia educativa.

Según Libreros:

La exigencia del BM de modificaciones institucionales contra crédito confirma que la financiarización obliga al autoritarismo estatal para poder adecuar el entorno institucional educativo a las nuevas formas de inversión privada. Si el crédito ACCES tuvo como contraprestación la reducción de la autonomía universitaria para lograr una pertinencia que posibilite que los egresados cumplan con los endeudamientos, debe añadirse que la legislación educativa implementada durante los últimos años ha profundizado ese autoritarismo estatal que cercena la autonomía en todos los terrenos de la actividad universitaria, incluyendo el curricular (estándares y competencias), con lo cual ha limitado, igualmente, en gran medida, la libertad de cátedra (Libreros 2011, p.31).

Precisamente, la Reforma de la Ley 30 de 1992, fortalecía aún más ese autoritarismo, es así que su primera versión eliminaba los Consejos Académicos en las universidades públicas. Todo esto debido a que se trataba de establecer una nueva fase institucional de la mercantilización de la Educación Superior y pretendía la adecuación normativa a la transnacionalización del negocio educativo por la vía de los tratados de libre comercio, lo cual exige ciertos estándares internacionales.

De hecho la creación de instituciones privadas con ánimo de lucro, definidas en la reforma como “mixtas”, fue incluida como parte del cumplimiento de las exigencias internacionales. Estas instituciones mixtas eran complementarias al formato de la financiarización, ya que el proyecto las había definido como sociedades anónimas (p.32).

Como síntesis de este capítulo de referencia teórica, es pertinente señalar que la teoría del capital humano ha recibido críticas especialmente desde la perspectiva en que se ubica como algo que desarrolla una tendencia a cosificar al individuo, al pretender asimilarlo con el capital mismo, dado que su educación y capacitación se hace en previsión de cualificar los procesos productivos, con la intención de mejorar la productividad y lograr mayor crecimiento económico para los países:

Esta teoría destaca de modo unilateral como objetivos fundamentales, la idónea productividad que un trabajador de modo ideal debe poseer; la búsqueda del modo como el capital humano puede incrementar la producción y la riqueza económica de un país; y considera los beneficios monetarios como fin. Margina los efectos que pudieran añadirse al desarrollo social; o el sentimiento de cosificación que experimenta el sujeto” (Garrido, 2007, p.77).

No obstante este tipo de críticas, para lo atinente a este trabajo, es preciso decir que el capital humano cualificado mediante la educación, que en el marco de esta teoría es asimilada como inversión, constituyen los ejes fundamentales que nutren los argumentos del Banco Mundial para promover el endeudamiento, vía crédito educativo en el mercado de capitales, como alternativa que orienta una estrategia de cobertura universal en la Educación Superior para los países bajo su órbita de influencia. El endeudamiento trasciende a todas las instancias, va desde el Banco Mundial hacia los países, en particular sus Ministerios de Educación, y desde aquí hacia los individuos, vía créditos para la inversión en educación que fortalece el capital humano con la promesa de su retorno durante el proceso de inserción laboral del egresado. Esta lógica no es otra que la de financiarización de la economía que, como se ampliará en el siguiente capítulo, involucra también a la Educación Superior a la cual mercantiliza consecuentemente con la dinámica de ese modelo de acumulación.

2. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DEL CESU PARA LA COBERTURA TOTAL EN MARCO DEL MODELO ECONÓMICO: UNA MIRADA NECESARIA

El *Acuerdo por lo Superior 2034*, apunta hacia la cobertura universal como su gran objetivo: "...para alcanzar un objetivo común: una educación superior de calidad para todos los colombianos" (CESU, 2013, p.12) y, como corolario: "A través de este documento se responde al país la pregunta de cuál debe ser la educación superior que el país debe tener para alcanzar total cobertura,..." (p. 23). En ese propósito, el documento invoca la necesidad de un financiamiento sostenible que sea:

(...) condición transversal indispensable para la construcción de una política pública de educación superior para el país. Los recursos deben orientarse a promover que más colombianos tengan la oportunidad de acceso al conocimiento, a la ciencia, a la tecnología y a la cultura a través del sistema de educación superior (CESU, 2013, p.120).

Respecto de la financiación, el texto del Acuerdo establece:

El gasto en educación superior incluye tanto el gasto público como el privado. El primero es entendido como aquel realizado por el gobierno nacional y territorial en instituciones de educación superior, entidades del sector educativo adscritas y vinculadas al Ministerio de Educación Nacional, ICETEX, SENA, COLCIENCIAS, etc. El segundo está compuesto por las partidas que las familias y las empresas destinan al financiamiento de sus matrículas (p. 85).

El gasto público que realiza el Estado en Educación Superior, en la definición que aquí se hace, comporta una visión de oferta, en tanto que el privado se aproxima a la idea de autofinanciamiento, es decir, la manera como las personas financian sus estudios superiores, la cual puede ser a través de fuentes de crédito públicas (ICETEX, subsidios, becas institucionales) o privadas, vía crédito bancario.

La cobertura total en la Educación Superior, constituye un objetivo que claramente se enmarca dentro de las políticas educativas; sin embargo, su financiación, como sea que implica gasto público, demanda el concurso determinante de la política fiscal; tanto ésta

como aquella, forman parte integral del conjunto de las políticas públicas las que, como se explicará, son formuladas de manera consecuente con el respectivo modelo económico, es decir, subyacen en la estrategia de desarrollo.

Sobre la base de esta premisa, en la primera parte de este capítulo, se explica el actual modelo económico desde su origen, características y dinámica, así como la política fiscal que éste prescribe, particularmente lo que tiene que ver con el gasto social en la forma como se determina su asignación que, como se señala en desarrollo del texto, da sentido a una parte sustancial de la propuesta de financiación para la cobertura total que formula el *Acuerdo por lo Superior*. La segunda parte del capítulo, procede con el análisis del aseguramiento y el crédito como opción en el mercado financiero que, plantea el Acuerdo, deberán procurarse aquellos aspirantes no cubiertos por el gasto público. La parte final del capítulo, hace una primera aproximación que verifica la compatibilidad de la propuesta del CESU con las directrices de la política fiscal.

2.1. MODELO ECONÓMICO Y POLÍTICA FISCAL

Para el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-:

La política fiscal es la columna vertebral de las políticas económicas y sociales. Sin un manejo de los recursos públicos que sea financieramente sostenible, eficaz en la recaudación y eficiente en la asignación de los recursos públicos es imposible tener buenas políticas de desarrollo económico o social (BID, 2010, p.1),

Este enunciado permite inferir que la política fiscal trata del manejo de las finanzas públicas, de las directrices que orientan la recaudación y el uso de los recursos de un país, región, departamento o, unidad político – administrativa en general, para el financiamiento de sus objetivos de desarrollo, lo que hace viable afirmar que la política fiscal se integra, de manera funcional con el modelo económico en que subyace.

Los lineamientos que actualmente se trazan en materia de política fiscal, tienen su origen en las radicales reformas estructurales que se implementaron en América Latina como condicionalidad impuesta por los organismos financieros multilaterales, en particular el Fondo Monetario Internacional –FMI- y el Banco Mundial, tras la crisis de la deuda externa de 1982; el conjunto de estas reformas configuran un modelo económico que Colombia, país que no incurrió en moratoria de sus obligaciones crediticias, adopta a partir de 1990.

Tal modelo, basado en el libre juego de las fuerzas del mercado, propende por la reducción del Estado, al considerar que su intervención distorsiona la dinámica de oferta y demanda (Giraldo, 2001, 14); por otra parte, aclara Moreno, su accionar contempla tres órdenes: primero, reformas para la mayor laxitud de los mercados, en el de bienes y servicios mediante la apertura económica y comercial, en el de capitales a través de la desregulación financiera y, en el de trabajo, con la flexibilización laboral; segundo, hacia algunas instituciones, como el Banco Central (de la República, en Colombia) que deberá ser autónomo, proceso presupuestal jerarquizado, en cabeza del Ministerio de Hacienda, sistema judicial independiente y fuerte y, tercero, “las políticas públicas, que deberán formularse y ponerse en marcha bajo lineamientos de disciplina fiscal, focalización del gasto, impuestos neutrales, privatización y descentralización” (Moreno, 2013,p.32). Las políticas públicas, como se verá, cobran carácter esencial en el abordaje del tema propuesto en este trabajo, por lo que, para una mayor comprensión, se aborda a continuación la explicación del origen y lógica de funcionamiento del modelo en que estas se contextualizan.

2.1.1. Origen, Lógica y Dinámica del Modelo Económico

Desde comienzos de los años setenta, dos hechos muy destacados reconfiguran el escenario capitalista mundial: por una parte, grandes invenciones y avances científicos

y tecnológicos: informática, telemática, cibernética, robótica, biotecnología, entre otros, revolucionan los procesos de producción que generan un inusitado incremento de la productividad; por otra parte, un gran número de países asiáticos -con China a la cabeza- arriban al mercado capitalista. Así, con una intensa productividad y en presencia de mayor número de países oferentes, la competencia se agudiza y presiona los precios a la baja, hecho que da lugar a la reducción de la tasa de ganancia que marca el inicio de la crisis capitalista en aquella década.

En principio, la menguada rentabilidad se afrontó mediante la reducción de los costos laborales, vía disminución de salarios reales mediante la elevación de los precios:

La desvalorización de la fuerza de trabajo por vía inflacionaria se convirtió en el principal mecanismo de fortalecimiento de la rentabilidad del capital en un contexto en que la exacerbada competencia propiciaba, más que la inversión, la destrucción de capitales menos eficientes. Sin embargo, llega un momento en que los costos de la estanflación (...) se vuelven más elevados que sus beneficios; por ello, desde principios de los ochenta comienza a criticarse de manera cada vez más severa el carácter inflacionario de las políticas keynesianas⁷ (Flores y Mariña, 1999, p. 212).

La crisis capitalista de los 70, muestra el agotamiento del, hasta entonces, dominante y expansivo régimen de acumulación, marco dentro del cual se impone la necesidad inaplazable de restablecer la tasa de rentabilidad de las inversiones, por lo que la prioridad ya no es el pleno empleo de la visión keynesiana, sino el control monetarista de la inflación; tras ello, se alienta un ataque radical hacia la intervención estatal en la economía y, en general, a cualquier mecanismo que obstaculice o distorsione el libre juego de las fuerzas del mercado (subsidios, gasto social, barreras proteccionistas al comercio internacional, etc.).

Es desde esta perspectiva que bajo el liderazgo de Inglaterra (1979) y los Estados Unidos (1980), se impulsa la reducción del Estado, en cuanto a sus funciones sociales y su retiro de las empresas nacionalizadas de las que demanda su privatización, se impone la eliminación de las barreras proteccionistas del mercado internacional

⁷ Las políticas keynesianas, a que hace alusión la cita, se refiere al sustento teórico que nutre el anterior modelo económico.

mediante la denominada apertura económica, reclama la reducción de los costos laborales a través de procesos de flexibilización laboral, se exige la reducción del gasto público mediante una política fiscal que, en aras de la eficiencia, asigne los recursos de gasto social de manera focalizada, es decir, solo allí en donde se presume estrictamente necesario. En este proceso, la crisis de la deuda externa de comienzos de los 80, aparece como una oportunidad para la expansión de nuevos negocios que contribuyan a la recuperación de la rentabilidad del capital, perspectiva desde la que apunta la condicionalidad impuesta por los organismos internacionales a los países de la región, lógica que explica las políticas con las que se ponen en marcha las reformas.

Así, “El control de la inflación, que busca preservar el valor de los activos financieros, se afrontó por la vía del recorte de la demanda agregada, esto es, reducción del ingreso mediante la cesación de puestos de trabajo; la apertura económica y comercial, para permitir la entrada sin aranceles de los excedentes de producción de los países industrializados, dejó sin opción de competencia a muchas empresas nacionales que debieron ser liquidadas para dar paso a un proceso de desindustrialización e incremento del desempleo; la flexibilización laboral, dirigida a reducir los costos del trabajo y motivar la inversión, redundó en la tercerización del empleo, aumento de los periodos de prueba, eliminación del pago de horas extras, discrecionalidad para el despido, deslaboralización del trabajo y, en general, aumento del desempleo, el subempleo, la informalidad y la precarización de las condiciones laborales; la privatización de las empresas públicas, sustentada en la mayor eficiencia de la iniciativa privada, comporta en realidad la posibilidad de promisorios negocios para el gran capital privado, en tanto que expropia activos estatales rentables y fuentes de empleo estable” (Moreno, 2014,p.93).

En cuanto a la política fiscal, ésta viró hacia una tributación regresiva que, orientada por la eficaz recaudación, redujo los impuestos directos para centrarse en el cobro al consumo, en particular el Impuesto al Valor Agregado –IVA-, con el argumento de que se trata de un gravamen neutral que no distorsiona el comportamiento de las fuerzas del mercado. Esta tendencia a la universalización tributaria, contrasta con la dinámica de focalización que el modelo observa para el gasto social; para éste, se eliminan los subsidios a la oferta para dar paso a los subsidios monetarios con que los individuos necesitados, previamente identificados, tengan capacidad de demanda para suplir su necesidad en el mercado.

2.1.2. La Política Fiscal en el Modelo Económico

Los lineamientos de disciplina fiscal en marco del modelo están sustentados, como lo señala Giraldo (2007, 182 – 183), en principios de disciplina fiscal, focalización, privatización, descentralización y tributación, los cuales deberán observar las políticas públicas en la ejecución de las reformas que integran el modelo económico, aspectos que se explican en el orden de importancia que revisten para efecto de esta investigación.

2.1.2.1. Disciplina Fiscal

La disciplina fiscal y financiera constituye una condición básica en aras de mantener la estabilidad macroeconómica, para tal fin, se debe crear un poder económico que comporte un sistema presupuestal jerarquizado, en cabeza del Ministro de Hacienda o su equivalente, que ejerza soberanía sobre los aspectos fiscales y un Banco Central autónomo con fuerte incidencia sobre los asuntos monetarios, cambiarios y financieros. En este sentido, el Banco Mundial recomienda aislar los estamentos técnicos de gestión económica, particularmente sus organismos decisorios, de los grupos de presión (Banco Mundial, 1997, p.132); para ello es necesario “establecer contrapesos que frenen cualquier impulso de apartarse de los compromisos contraídos” (pp. 21 – 22) así, el control del Ministro de Hacienda sobre los asuntos fiscales permitirá limitar el gasto; en esta misma perspectiva:

(...) se instituye un Banco Central independiente que no se vea tentado a realizar emisión de dinero por motivos políticos, algo compatible con su principal misión: el control de la inflación, a fin de garantizar estabilidad en el poder adquisitivo para las inversiones financieras (Moreno, 2013, p.34).

2.1.2.2. Focalización

Si bien, el concepto de focalización no es nuevo, su acepción y manejo ha cambiado desde su carácter redistributivo de los años 70, hasta el reduccionismo que cobra en el contexto de las reformas⁸. En principio, la focalización era el instrumento mediante el cual se garantizaba el acceso a los servicios públicos, que como los de asistencia materno – infantil y de nutrición eran considerados componentes necesarios dentro de una estrategia en que la inversión social se consideraba fundamental para el crecimiento económico.

Sin embargo, cita Moreno (2013) retomando a Sojo (2007):

Con el paso del tiempo, los postulados sobre focalización sufrieron cambios profundos, que se condensaron en los años 1980, cuando el planteamiento de la focalización se vio sometido a una reducción de carácter conceptual y político, elaborada al socaire de sendas propuestas de reforma de las políticas sociales formuladas por algunos gobiernos o por organismos como el Banco Mundial. Cabe conceptualizar esta propuesta como reduccionista, ya que sistemáticamente identificaba elementos negativos de los programas de alcance universal para apoyar el reemplazo del principio de universalidad por el de focalización. Este último era esgrimido como principio general y postrero, que a la vez delineaba un orden más simple y acotado para la política social: el de ser subsidiaria en materia de pobreza (pp. 58 - 59).

De esa manera, se enfatiza en una política de gasto asistencialista en la perspectiva de amortiguar el impacto social de las reformas estructurales.

Actualmente, desde una invocada eficiencia, la focalización pretende que los recursos estatales sean dirigidos a la población identificada como la más necesitada, tales recursos constituyen un subsidio a la demanda que debe permitir, al beneficiario, proveerse en el mercado, de los bienes o servicios que requiera: “En los esquemas de demanda, la financiación se dirige directamente a los usuarios o demandantes. Estos

⁸ Un detallado recuento de la evolución que ha tenido el concepto de focalización se encuentra en SOJO, Ana (2007) *La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales* en: Revista de la CEPAL, número 91. Santiago. Un resumen de tal documento es posible en MORENO, William (2013) *Actuales políticas de lucha contra la pobreza en América Latina. Protección social de mercado*. Págs. 57 – 61. Editorial TEMIS, Bogotá.

últimos, al poseer recursos, buscarán la manera más conveniente para proveerse los servicios” (Molina, 2002, p.10). Como contraparte, el modelo elimina los subsidios de oferta lo que significa restringir el financiamiento estatal a las entidades públicas, éstas deben financiarse en el escenario del mercado mediante la venta de bienes y servicios.

2.1.2.3. Privatización

Bajo el argumento que la provisión de servicios por parte del Estado concita una excesiva intervención y, la ineficiencia de la gestión pública que obstruye la óptima asignación de los recursos, como si lo hace el libre mercado, el modelo reivindica el traspaso de muchas empresas estatales a manos del capital privado y otras deben realizar reformas generales, ambos procesos -enajenación y reformas-, contribuyen a estimular la competencia que, en la visión de los organismos multilaterales, conduce a la eficiencia (Banco Mundial, 1991). El argumento del modelo económico precedente, en el cual la intervención estatal se justifica para atenuar las fallas del mercado, es confrontado con el de las fallas de dicha intervención que, según el mismo informe del Banco Mundial en su capítulo 7, suelen ser más nocivas (Banco Mundial, 1991).

2.1.2.4. Descentralización Fiscal

La descentralización es un mecanismo que, desde la óptica del mercado, introduce mecanismos de competencia entre regiones y localidades en tanto que aproxima la relación entre instituciones proveedoras de servicios y usuarios; se basa en el principio de subsidiaridad según el cual, el servicio requerido debe ser suministrado por el nivel más bajo de gobierno que pueda proveerlo y financiarlo, eso sí, a través del mercado en donde la intervención estatal se considera excesiva; esta premisa del modelo permite afirmar que, la descentralización fiscal avanza por el camino que lleva a la privatización.

2.1.2.5. Tributación Neutral

Neutralidad tributaria significa que la naturaleza de los impuestos no debe inducir distorsión alguna en el mercado y, en caso tal, deberán ser mínimas, de manera que no afecten la asignación de recursos. Desde este criterio, se eliminan los impuestos a las importaciones, pues éstos obran como protección a la industria nacional y evitan que los productos importados compitan en igualdad de condiciones, en contraposición a la lógica del mercado; de otro lado, se minimizan los impuestos directos a partir de la premisa según la cual, altas tasas de tributación al capital desestimulan el ahorro y, por tanto, las inversiones, en cambio, con el argumento de que un tributo homogéneo de cobertura universal no distorsiona las condiciones de mercado pues no altera los precios relativos (de un bien respecto de otro), se generaliza la aplicación del impuesto al consumo a través del Impuesto al Valor Agregado –IVA-.

De tal manera que, el modelo que se configura con la ejecución de las reformas estructurales, induce un alto costo social que se evidencia en el incremento del desempleo, el subempleo, la informalidad, la precarización de las condiciones laborales, efectos que se traducen en persistencia y aumento de la pobreza en presencia de una política social cuya financiación está definida por un mecanismo de focalización que, en aras de la eficiencia, orienta el gasto hacia aquellos individuos identificados como necesitados para hacerlos beneficiarios de transferencias monetarias con las que puedan obtener satisfactores en el mercado, es decir, que se pretende subsanar las carencias que, como la pobreza, son identificadas por los apologistas del modelo como fallos del mercado, mediante el otorgamiento de subsidios a la demanda. Tal política explica los subsidios educativos y los programas selectivos de becas para la Educación Superior.

Como todo mecanismo selectivo, la focalización comporta una dinámica excluyente y la política social que invertía en educación, salud y vivienda a fin de proporcionar

beneficios a la población en general, se reduce a la confrontación de la pobreza; así, los no pobres quedan abocados a la autofinanciación de sus necesidades, para ellos existe el mercado financiero que, por ejemplo, en materia de salud ofrece la opción del aseguramiento; promueve, a través del ahorro individual, la posibilidad pensional y, para educación, además del mercado de seguros, brinda la alternativa del crédito bancario, particularidad que pasa a analizarse bajo el siguiente numeral.

2.2. Aseguramiento y crédito bancario, opciones del modelo para la financiación de la Educación Superior

Si bien, como ya se ha dicho, la implementación de las reformas estructurales en América Latina, tras la crisis de la deuda externa a comienzos de los ochenta, fueron la condición impuesta por los organismos multilaterales con el objetivo de lograr el reintegro de los créditos, también lo fueron en la perspectiva de integrar a los países endeudados en la dinámica de internacionalización financiera, proceso que se ha divulgado con el nombre de globalización a la que Soros caracteriza como etapa financiera del capitalismo (Soros, 2000) y Salama denomina de manera puntual: financiarización de la economía (Salama, 1998).

Es en el marco de la economía financiarizada, en el que cobran gran importancia las dinámicas de aseguramiento y crédito, como las opciones que ofrece el mercado financiero a los segmentos de la población excluida por el mecanismo de focalización, es decir, los no pobres, para solventar necesidades que, como la educación y la salud, ya no se encuentran integradas en la política social.

2.2.1. La Financiarización de la Economía

La financiarización, define Salama, es la situación en la que, en el proceso económico la lógica financiera se superpone sobre la lógica productiva (Salama, 1998),

y explica: es un fenómeno que se hace evidente al verificar el aumento sin precedentes de las transacciones financieras, como resultado de que las empresas se orientan más a buscar rentas financieras que ganancias en el proceso productivo; la financiarización de la economía capitalista ha sido ampliamente estudiada por autores como Aglietta y Cartelier (2002), (Chesnais (1994), Giraldo (2003), Salama (1996, 1998), Soros (2000), entre otros, autores a partir de quienes se realiza a continuación, una mirada para dar cuenta de su origen, dinámica e implicaciones para América Latina.

Giraldo explica que el auge de los mercados financieros se origina en 1971, tras el rompimiento del régimen de paridades fijas establecido desde 1944 con los Acuerdos de Bretton Woods, para pasar a uno de tipos de cambio flexibles. Hasta el 71 el dólar estadounidense constituía la unidad de cuenta internacional y las autoridades económicas norteamericanas garantizaban un tipo de cambio fijo de 35 dólares por onza de oro, a la vez que las monedas de los otros países mantenían un tipo de cambio constante respecto del dólar, situación que le confería a esta moneda un poder irrestricto de compra, salvo por la exigencia de la convertibilidad de los dólares en oro en caso de que algún país lo exigiera; esto último, es lo que en efecto sucede a comienzos de la década de los setenta, cuando la creciente expansión del gasto de los Estados Unidos, estimulada por los desembolsos que planteaban la Guerra de Vietnam y del alza en los precios del petróleo, indujo una enorme salida de divisas acumuladas en los bancos centrales de otros países desarrollados que exigieron su conversión en oro, lo cual, suponía una importante reducción de las reservas norteamericanas de metálico que motivó, en la administración del Presidente Richard Nixon, el rompimiento de los compromisos de convertibilidad contraídos en 1944 (Giraldo, 2003).

A partir de esta situación, se transita hacia un régimen flexible de cambios y, en un escenario en donde ya el dólar no es la única moneda de cuenta internacional, se origina un mercado de divisas caracterizado por la incertidumbre de su precio que motiva la proliferación de productos financieros orientados a administrar el riesgo, los llamados derivados y las opciones a futuro como swaps y forwards, se indexan a la tasa de inflación o de cambio. Esta nueva realidad favorece un inusitado crecimiento de los

medios de pago, que genera desfase entre la circulación financiera y el sector real de la economía, en una dinámica que, más allá del mercado internacional de divisas, trasciende hacia el de capitales en donde se manejan las operaciones internacionales de crédito; así, se explica por qué gran parte de la enorme masa de recursos financieros, que urgentemente deben buscar su colocación para obtener renta, fluye bajo la forma de crédito, especialmente hacia los países no desarrollados, durante la década de los setenta hasta llegar incluso al sobreendeudamiento que contribuye a provocar la crisis de deuda externa de América Latina en 1982.

Desde esta lógica de financiarización, los inversionistas orientan su accionar de la forma tradicional, en que se obtenían ganancias en el proceso productivo de bienes y servicios, sino que las inversiones se dirigen hacia la adquisición de títulos, productos financieros o combinación de opciones de los que esperan obtener el mayor rendimiento, en un proceso de compra y venta de tales activos en los mercados bursátiles, como si el dinero generará dinero aumentado sin que en ello hubiese mediado la producción de mercancías.

En el caso de las empresas, estas se ven abocadas a participar bajo esta tendencia por lo que, en busca de mayor rentabilidad, proceden con los llamados programas de “reestructuración” o “reingeniería” cuyo objetivo es la reducción de los costos, lo que se traduce en la cesación de puestos de trabajo, aumentos de la productividad por empleado, reducción de los salarios reales, a la vez que reinvierten sus excedentes en los mercados financieros, en detrimento de actualización tecnológica o reposición de capital; y, para el caso de los gobiernos, los acreedores de la deuda están muy atentos al manejo económico de los países deudores pues de ello depende el pago de sus acreencias y, ahora también, el de las rentas financieras.

Desde esta lógica, resulta comprensible la exigencia de generalización de impuestos a fin de aumentar los ingresos tributarios, como se describe en el numeral 2.1.2.5 de este capítulo, en tanto se recorta el gasto público y eliminan los subsidios tal como lo contempla la llamada disciplina fiscal vista en el numeral 2.1.2.1, con la cual, se contrae

la demanda interna que permite mayor disponibilidad del excedente para exportar y, con ello, obtener las divisas con que remunerar la rentabilidad financiera. Por otra parte, la liberalización del mercado de capitales, resulta compatible con la inducción para que los países se endeuden en esos mercados, a través de la emisión de bonos y títulos de deuda, y no acudan a la emisión de los bancos centrales que ahora no tienen esa potestad (numeral 2.1.2.1).

Es así que, en la lógica del capital financiero, acreedores y tenedores de títulos propenden por un escenario de preservación del poder adquisitivo de la moneda, a fin de garantizar la rentabilidad efectiva de sus activos bursátiles al momento de ser redimidos, por lo que la reducción de la inflación se convierte en el objetivo central de las reformas estructurales para lo cual, implantan un tratamiento antiinflacionario eminentemente monetarista que deriva en contracción de la cantidad de moneda circulante.

2.2.1.1. Financiarización, Mercados Financieros y Política Social

Tal como arriba se pudo establecer, tras la explicación de la política fiscal en el modelo, la protección social queda reducida a la confrontación de la pobreza y su financiación se efectúa, en aras de la eficiencia del uso de los recursos que demanda ese gasto social, mediante el otorgamiento de subsidios a la demanda a aquellos individuos que, se han detectado como pobres tras la aplicación de un mecanismo focalización que, como instrumento selectivo, excluye a quienes no lo son; los no pobres no son tomados en cuenta en la política social del modelo, para ellos está el mercado que brinda como alternativas el aseguramiento o el crédito, ambas opciones directamente ligadas al mercado financiero, en donde proliferan, de manera particular, a través de la banca comercial.

Desde esta premisa, el Banco Mundial publica en el año 2000 el documento suscrito por sus expertos Holzmann y Jorgensen: *Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco*

conceptual para la protección social y más allá (Holzman y Jorgensen, 2000), en el que establece los lineamientos de una política social cuyo alcance universal sustenta en dos pilares: por una parte, el aseguramiento y autoaseguramiento como responsabilidad del individuo (específicamente los no pobres) y, por otra parte, la asistencia a la pobreza para quienes, por carencia de recursos, deben ser los beneficiarios de los subsidios a la demanda que prevé la política fiscal en el modelo.

2.3. ASEGURAMIENTO Y AUTO ASEGURAMIENTO

El aseguramiento se percibe, en términos generales, como una acción de previsión ante los riesgos. Tras la estela de Giraldo, Moreno (2013) advierte que para comprender el aseguramiento se deben tomar en cuenta cuatro factores: primero, si la responsabilidad de proveer los recursos en previsión de contingencias es individual o colectiva; segundo, si el seguro recibido es proporcional al precio por su adquisición; tercero, la obligatoriedad de cobertura de los seguros y, cuarto si su administración es pública o privada. Esta última es crucial pues afecta los demás criterios; el seguro público está regulado por el conjunto de derechos sociales en los que el ciudadano contribuye con sus impuestos y, de acuerdo con sus necesidades, recibe unos derechos conforme a lo establecido por la Ley de cada país, el privado obedece a una lógica comercial, en que el tomador recibe una contraprestación del proveedor con base en el valor que paga y sujeto a las condiciones contractuales acordadas (Giraldo, 2007).

Por otra parte, enfatiza Giraldo, quien cita a Rodríguez (2001, p.67):

Detrás de los diseños de los sistemas de seguridad social existe una definición diferente de riesgo y aseguramiento. En la provisión privada el seguro es una mercancía de carácter financiero. La función del sistema financiero es la de dispersar el riesgo, y sobre este esquema dicho sistema crea la seguridad social de carácter privado. En el caso del Estado Bismarckiano el aseguramiento es público, nacional, colectivo y obligatorio. Para efectos de promover el traslado a la provisión privada vía mercado los servicios sociales resulta crítico introducir el concepto de riesgo como una necesidad, porque este concepto permite introducir una mercancía para dicha necesidad que se llama seguro y el aseguramiento es provisto por intermediarios financieros privados (Giraldo, 2007, p.176).

Desde esta argumentación, se financiariza la política social.

Destaca Moreno (2013) que, para el Banco Mundial los mercados financieros de aseguramiento revisten gran importancia, tal como se puede inferir de las consideraciones que al respecto se presentan en el *Manejo Social del Riesgo*. Aquel documento parte de señalar que el papel del Estado es el de corregir las fallas del mercado privado de seguros y clasifica el aseguramiento en: seguros de mercado, autoseguro y autoprotección. A partir de tal clasificación, el Estado deberá obrar para el primer caso:

El “seguro social” se puede considerar como una política para completar el seguro de mercado. Si los mercados no logran asegurar con eficiencia porque ciertos riesgos no son asegurables o no se pueden diversificar, por ejemplo, o porque los problemas de riesgo moral son insuperables para las aseguradoras privadas, se crea la justificación para las políticas de seguro social. La acción gubernamental que ayuda a las personas y a las familias a afrontar mejor el riesgo facilitando las transferencias desde los tiempos buenos a los malos gracias a la cobertura conjunta se clasificaría como seguro social e incluiría programas de apoyo financiero para los desempleados (De Ferranti et al., 2000, p.46).

En el segundo caso, autoseguro:

Los planes de ahorro obligatorio son una política para aumentar el autoseguro. Si los mercados no logran proporcionar “buenos” instrumentos de autoseguros se crea la justificación para que los gobiernos intervengan. Los problemas de riesgo moral, como el no ahorrar lo suficiente para la jubilación en espera de que el gobierno saque de apuros a los ancianos pobres, constituyen otra justificación del ahorro obligatorio (De Ferranti et al., 2000, p.46)

Y, en cuanto la autoprotección:

La “protección social” puede considerarse como una política para aumentar la autoprotección. La intervención del gobierno se justifica si los mercados no logran facilitar la autoprotección óptima de las personas o de las familias. La característica que diferencia a estas intervenciones de las dos series de políticas mencionadas precedentemente es que el objetivo de las políticas de protección social sería el reducir la probabilidad de que ocurra una pérdida, y no simplemente asegurar contra ella. Las políticas que facilitan la adquisición de capital humano (mejor salud, educación y capacitación) pueden constituir el núcleo de la protección social (De Ferranti et al., 2000, p.47).

A partir de estos argumentos, el documento resalta la importancia del mercado financiero en la provisión del aseguramiento, con lo cual justifica la necesidad de su robustecimiento: “El fortalecimiento del mercado financiero debería constituir un componente esencial de la política social, porque puede aumentar el autoseguro, los seguros de mercado y la autoprotección...” (p.47). Las consideraciones de estos autores adscritos al Banco Mundial, explican la terminología propia del ámbito del aseguramiento que nutre el *Manejo Social del Riesgo*, como marco conceptual para la protección social y la perspectiva que lo orienta, según la cual la protección social debe ser provista en el mercado y, la intervención del Estado solamente se justifica sobre aquellas personas cuyo ingreso insuficiente no les permite acceder a él, en términos institucionales, el Estado interviene solamente para corregir los “fallos del mercado”.

2.4. *Autofinanciación, subsidios y mercado financiero: la estrategia para la total cobertura en el acuerdo por lo superior 2034*

Tal como se cita en el primer párrafo de este capítulo, el Acuerdo que presenta el CESU, pretende establecer la Educación Superior que el país requiere para alcanzar, entre otras metas, la total cobertura; aunque llama la atención que en desarrollo del documento, el término cobertura registra muy poco uso y deja la impresión de que se evita. La cobertura total en Educación Superior se entiende, en sentido amplio, como la situación en que todas las personas que han culminado su educación secundaria puedan acceder a la continuidad de sus estudios; entonces, la cobertura total se relaciona con el concepto de universalismo que implica cubrimiento para toda la población, algo cuyo alcance integra a todos los ciudadanos como sujetos de un derecho social constitutivo (Giraldo, 2007). Tal como se ampliará en el capítulo tercero, para proceder con su análisis, la actual cobertura de la Educación Superior en Colombia es parcial lo cual se explica, de manera sustancial, a partir de una financiación insuficiente, precariedad que propone subsanar el *Acuerdo* como prioridad de la política pública de Educación Superior.

Según el Acuerdo:

Para 2013 Colombia cuenta con 286 Instituciones de Educación Superior –IES-, de estas 80 son oficiales y 206 son privadas, 81 son universidades (31 oficiales, 49 privadas, 1 de régimen especial) 119 instituciones universitarias y escuelas tecnológicas (15 oficiales, 92 privadas, 12 de régimen especial), 50 escuelas tecnológicas (6 oficiales, 38 privadas, 6 régimen especial) y 36 técnicas profesionales (9 oficiales, 27 privadas) (CESU, 2013, pp. 44 – 46).

Es evidente la mayor oferta del sector privado. En cuanto a matrícula en la Educación Superior, consigna el propio documento:

Según datos de la UNESCO, para el 2011 Colombia registra una tasa de cobertura del 40.8%, la cual se sitúa cerca del promedio de los países de América Latina y el Caribe, que en el 2011 era de un 42%. La tabla muestra, además, que la tasa de cobertura de Colombia ocupa el séptimo lugar en relación con los demás países de América Latina y del Caribe... (p.48).

Esta es una forma sutil de expresar que la cobertura está por debajo del promedio regional y es muy inferior a la de países como Argentina, Chile, Cuba o Uruguay.

Hacia el logro de la cobertura total, el CESU plantea su propuesta de política pública la cual asume desde la concepción de Velásquez como:

(...) proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas (o iniciativas de la sociedad civil) y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Citado por CESU, 2013, pp. 25 – 26).

En este punto es necesario acotar que, tal como se ha explicado en este capítulo, las políticas públicas, entre las que se cuenta la política fiscal, están articuladas con el modelo de acumulación que las contextualiza y así se evidencia en el *Acuerdo*.

En efecto, consecuente con la política fiscal que orienta el modelo, el CESU plantea el financiamiento de la Educación Superior desde sus componentes de oferta y demanda. En cuanto a la oferta, la evolución de los aportes de la Nación para Educación Superior, el cual se analiza en el capítulo tercero del presente documento, evidencia su carácter progresivamente erosionado, en tanto que otro tipo de recursos

como ingresos por estampilla, transferencia de regalías y financiación de proyectos de investigación, resultan realmente irrelevantes en la financiación de la Educación Pública Superior; simultáneamente, la propuesta enfatiza en la autofinanciación mediante la venta de servicios académicos y no se pronuncia frente al endeudamiento:

Actualmente se destinan recursos a la oferta a través de los aportes directos de la Nación y las entidades territoriales a las instituciones de educación superior públicas (universidades, instituciones técnicas, tecnológicas e instituciones universitarias y SENA); la generación de recursos propios que cada institución consigue en el ejercicio de sus labores misionales de formación, extensión e investigación; los recursos provenientes de estampillas pro-universidad; los recursos del Sistema General de Regalías; el apoyo de Colciencias a los proyectos de las instituciones de educación superior; los proyectos de fomento dirigidos desde el Ministerio de Educación Nacional (...) (p.120).

De hecho, el mismo documento CESU afirma que, por disposición del Consejo de Estado en el año 2000, todo lo recibido por las universidades se considera parte integral del presupuesto, por lo que determina que los recursos transferidos desde el gobierno central sean indexados por el IPC.

Pero a partir del 2000, como resultado de la sentencia del Consejo de Estado, se determinó que todo lo que recibieran las universidades hacía base presupuestal; por ello el crecimiento de los recursos quedó dependiendo del IPC, lo que significa que la normatividad mantiene para las instituciones el statu quo de 1993 (p. 122).

Es decir, que lo girado constituye un valor constante desde hace más de una década, lo que significa, ni más ni menos, el estancamiento de la oferta educativa institucional para la Educación Superior, desde entonces. Se omite, eso sí, hacer mención al endeudamiento que, en desarrollo del proceso de autofinanciamiento, las universidades públicas han debido contraer ante entidades como FINDETER.⁹

En lo que hace al financiamiento desde la demanda, el Acuerdo plantea los subsidios y enfatiza en el uso del crédito como mecanismo de financiación, su carácter

⁹ La Financiera del Desarrollo – Findeter, cuya creación fue autorizada por la Ley 57 de 1989, y modificada por el decreto 4167 de 2011, es una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo anónimas, organizada como un establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida a vigilancia por la Superintendencia Financiera de Colombia. http://www.findeter.gov.co/publicaciones/quienes_somos_pub

obsecuente con la política fiscal que orienta el modelo, no podía ser más claro y explícito: “Dentro de las estrategias de financiamiento de la demanda se contemplan los créditos educativos, tanto privados como públicos y los subsidios de mantenimiento y matrícula” (p. 88). En el capítulo tercero se presenta un análisis amplio y argumentado, de la dinámica con que procede esta estrategia de financiación, sustentada en el otorgamiento focalizado de subsidios a la demanda y el endeudamiento de una creciente proporción de la población estudiantil, a través de créditos educativos.

De tal manera que la “total cobertura”, como principal objetivo en el *Acuerdo por lo Superior 2034*, está subordinado por el modelo económico que, por una parte, dispone en su política fiscal el otorgamiento de subsidios a la demanda para los pobres que verifica el mecanismo focal y, de otra parte, alienta la financiación que en los mercados financieros deben proveerse los no pobres mediante autoaseguramiento o crédito; en tanto, se erosiona el monto de los recursos de la Nación para la Universidad Pública que, ahora, es inducida a promover la mercantilización de su producción académica en procura de la autofinanciación, como lo prescribe el modelo, que apura el tránsito hacia su privatización.

3. PROBLEMÁTICA ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA COBERTURA Y FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

A partir del texto precedente, es posible inferir que la cobertura de la Educación Superior excluye a un porcentaje muy cercano al 60% de la población en Colombia, indicador que la ubica como país con una tasa de acceso inferior al promedio latinoamericano y un desempeño lejano del que al respecto muestran otros países en la región. Desde este panorama, surtir la cobertura total, objetivo principal que se traza el *Acuerdo por lo Superior*, demanda un esfuerzo financiero que convoca el decidido compromiso del Estado, hacia el cumplimiento del mandato constitucional que invoca la universalidad educativa como derecho ciudadano inalienable.

Sobre esta premisa, este capítulo presenta, en primera instancia, una visión general de la actual cobertura de la Educación Superior en Colombia, insumida con base en la información oficial que ofrece el texto del *Acuerdo* y, en segunda instancia, desde una posición crítica, se hace un estudio de la propuesta de financiación que, hacia el logro de la total cobertura, propone ese documento suscrito por el CESU como “máximo organismo asesor de política en educación superior y abanderado del diálogo nacional” (CESU, 2013, p.32), en Colombia.

3.1. Cobertura

En la estructura de presentación del *Acuerdo por lo Superior*: “el capítulo tres brinda un panorama general, descriptivo y estadístico, acerca de la situación actual de la educación superior en el país” (CESU, 2013, p.26), en el que:

Específicamente se incluye información y una aproximación descriptiva a las instituciones de educación superior, al comportamiento de la matrícula, los programas de formación, los resultados de los programas de formación de pregrado, la investigación e innovación, los profesores y el personal no docente y el financiamiento (p. 44).

Consecuentemente con lo enunciado en el texto introductorio de este capítulo, en el presente documento, se toma la información estadística proporcionada por el CESU, que reviste carácter oficial, para tener una visión panorámica de aquellos aspectos que más inciden sobre los indicadores de la cobertura, actual y de los años recientes, como: número y carácter de las instituciones de Educación Superior, matriculación y profesorado.

3.1.1. Disponibilidad, Carácter y Dinámica de la Oferta Institucional

Según muestra la tabla 1, actualmente en Colombia existen 286 instituciones de Educación Superior –IES-, de las cuales 80 (27.97%) son oficiales, 206 (72.03%) privadas, también se puede apreciar una oferta oficial estable entre 2009 y 2013, en tanto el ofrecimiento privados pasó de 201, en 2009, a 206 en 2013.

Tabla 1.
Disponibilidad de IES según naturaleza jurídica 2009 – 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Oficial*	80	80	80	80	80
Privada	201	206	208	208	206
Total	281	286	288	288	286

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, p.45).

Desde otro ángulo, 81 (28.3%) son universidades; 119 (41.6%), están clasificadas como instituciones universitarias / escuelas tecnológicas; 50 (17.4%) instituciones tecnológicas y 36 (12.6%) conocidas como institución técnica profesional, de acuerdo con la tabla 2.

Tabla 2.

Clasificación de IES según carácter 2013

Carácter	Oficial	No Oficial	Régimen Especial	Total
Universidad	31	49	1	81
Institución universitaria/ Escuela tecnológica	15	92	12	119
Institución tecnológica	6	38	6	50
Institución técnica profesional	9	27	0	36
Total general	61	206	19	286

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, p.45)

El conjunto de estas instituciones ofrecen 9608 programas: “91.5% presencial, 3.6% virtual y 4.8% a distancia” (pág. 62) de la oferta total 3117, el 32%, la hacen los establecimientos oficiales, como es posible verificar en la tabla 3.

Tabla 3.

Programas ofrecidos según carácter y tipo de establecimiento 2013

Carácter	Total	Porcentaje
Técnica profesional	373	3.9%
Oficial	93	
Privada	280	
Institución tecnológica	801	8.3%
Oficial	311	
Privada	490	
Institución universitaria	1964	20.5%
Oficial	371	
Privada	1593	
Universidad	6470	67.3%
Oficial	2342	
Privada	4128	
Total general	9608	100%

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, p.60)

Del total de programas 5656, el 59%, son de pregrado y 3952, el 41%, son de posgrado. Entre los de pregrado, 3460, el 36% del total de programas ofrecidos, son de nivel universitario; los tecnológicos suman 1490, el 15.5% y los técnico – profesional el 7.3% como se muestra en la tabla 4. Es de anotar que, si bien el sector oficial presenta un número inferior de establecimientos educativos (Ver tabla 1) y menor oferta de programas de Educación Superior (Ver tabla 3), absorbe la mayor cantidad de matrículas; aunque, en los últimos años, como se verá, su tasa de participación acusa descenso, en una dinámica que contrasta con el progresivo crecimiento que observa el sector educativo privado.

Tabla 4.

Programas ofrecidos por nivel de formación 2013

Nivel	Número
Doctorado	148
Maestría	1.012
Especialización	2.759
Especialización tecnológica	28
Especialización técnica profesional	5
Universitaria	3.460
Tecnología terminal	1.490
Técnica profesional	706
Total general	9.608

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, 61)

3.1.2. Matriculación

El número de matrículas, respecto del potencial número de personas en edad de iniciar estudios superiores (pregrado), registra una tasa de 40.8% para el año 2011, según la UNESCO; no obstante, la tabla 5, que ha sido tomada del texto del *Acuerdo*, presenta cifras estadísticas para 2012 y 2013 que, aclara, son datos preliminares, es decir, sin confirmar. La tabla permite visualizar que la tasa de cobertura ha aumentado progresivamente desde el año 2005; sin embargo, decepciona preocupantemente saber que, en la actualidad, cerca del 60% de la población potencial no tiene acceso a la Educación Superior.

Tabla 5.

Tasa de Cobertura Bruta 2005 - 2013

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013**
Matrícula en Pregrado	1.137.772	1.219.954	1.306.520	1.424.631	1.493.525	1.587.928	1.762.480	1.841.282	1.983.421
Población 17 - 21 años	4.001.081	4.064.849	4.124.212	4.180.964	4.236.086	4.285.741	4.319.415	4.342.603	4.354.649
Tasa de Cobertura	28,4%	30,0%	31,7%	34,1%	35,3%	37,1%	40,8%	42,4%	45,5%

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, 48)

En cuanto a su comportamiento relativo frente a otros países de América Latina, la tabla 6 indica la posición de Colombia en comparación con otros países que, como ya se ha dicho, es inferior a la del promedio regional que se ubicaba, para el año 2011, en el 42%, según la misma fuente y, aunque si bien, el texto del *Acuerdo* señala que Colombia ocupa el séptimo lugar, una mirada más detallada de esa tabla revela una situación menos entusiasta, cuando se advierte que, realmente, el desempeño de su cobertura en la región, se encuentra ubicado muy lejos del que registran países como Argentina, Chile, Cuba, y Uruguay.

La tabla 7 permite ver un crecimiento en el número total de matrículas que para el 2013 alcanza 2.109.224 con inclusión de posgrados. En el sector oficial se pasa de 927.295 a 1.106.230 ingresados, lo que significa una tasa de crecimiento del 19% para el periodo comprendido entre 2010 y 2013, guarismo muy inferior al que presentan los establecimientos privados que fue del 34% al pasar, de 747.125 matriculas en 2010, a 1.002.994 en 2013; de esta manera, el sector no oficial recorta la diferencia en la tasa de participación que avanza, de 44.6% en 2010, a 47.6% para 2013.

Tabla 6.

*Tasa de Cobertura Bruta en América Latina 2009 - 2011**

País	2009	2010	2011
Promedio América Latina y el Caribe	37%	41%	42%
Argentina	71%	75%	n.d.
Brasil	36%	n.d.	n.d.
Chile	59%	66%	71%
Colombia *	35.3%	37.1%	40.8%
Cuba	115%	95%	80%
El Salvador	23%	23%	25%
México	27%	28%	29%
Panamá	45%	46%	n.d.
Paraguay	37%	35%	n.d.
Puerto Rico	81%	86%	86%
Uruguay	63%	63%	n.d.
Venezuela	78%	n.d.	n.d.

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, 50).

Tabla 7.

Matrícula total por sector 2010 – 2013. Posgrados incluidos

Sector	2010	2011	2012*	2013*
Pública (Incluye el SENA)	927.295	1.012.457	1.045.980	1.106.230
Privada	747.125	863.866	912.449	1.002.994
Total	1.674.420	1.876.323	1.958.429	2.109.224

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, 51)

En efecto, el sector público cede participación constantemente, tal como se verifica en la tabla 8 pues, a pesar del crecimiento en su tasa de matriculación anual durante el intervalo 2010 – 2013, el ritmo que registra el sector privado es superior, progresivo y constante, año tras año, en la lectura de la tabla 9.

Tabla 8.

Tasa de participación de matrícula por sector 2010 – 2013

Participación	2010	2011	2012*	2013*
Matrícula pública	55,4%	54,0%	53,4%	52,4%
Matrícula privada	44,6%	46,0%	46,6%	47,6%

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, 51)

Tabla 9.

Tasa de crecimiento de matrícula por sector 2010 – 2013

Origen	2010	2011	2012*	2013*
Pública	5,5%	9,2%	3,3%	8,5%
Privada	8,0%	15,6%	5,6%	6,1%

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, p.51)

La tabla 10 presenta el número de matrículas totales y la tasa de participación según nivel de formación para el periodo 2010 – 2013, en la interpretación del *Acuerdo por lo Superior*.

Las matrículas de educación superior en Colombia están concentradas en el nivel de formación universitario: constituyen, para el período considerado, un porcentaje superior al 61.4%. El número de estudiantes aumenta, en el periodo de análisis, de 1.045.570 a 1.295.528. La matrícula en programas tecnológicos muestra una clara tendencia al crecimiento, pues pasa, en números absolutos, de 449.344 estudiantes, en el 2010, a 604.410, en el 2013; esto significa un crecimiento promedio del 10.5% para el período (CESU, 2013, p.54).

Desde una visión más fría, también es posible afirmar que si bien la matrícula total creció un 26% en ese periodo, el porcentaje de crecimiento de matriculación en el nivel universitario comporta progresiva reducción año tras año, en tanto que el técnico-profesional y tecnológico comportan un crecimiento importante y actualmente suman casi la tercera parte del total de matriculados; el crecimiento del nivel universitario para el periodo fue del 24%, mientras que en el tecnológico alcanzó el

34.5%, realidad que justifica el temor de quienes advierten sobre una tendencia de precarización en el nivel de la Educación Superior.

Tabla 10.

Matriculación total y tasa de participación por nivel de formación 2010 - 2013

Nivel de formación – Matrícula total	2010	2011	2012*	2013**
Técnica profesional	93.014	82.406	78.942	83.483
Tecnológica	449.344	520.739	543.804	604.410
Universitaria	1.045.570	1.159.335	1.218.536	1.295.528
Especialización	60.358	80.563	81.339	82.515
Maestría	23.808	30.360	32.745	39.488
Doctorado	2.326	2.920	3.063	3.800
Total	1.674.420	1.876.323	1.958.429	2.109.224
Nivel de formación – Porcentaje de participación				
	2010	2011	2012*	2013**
Técnica profesional	5,6%	4,4%	4,0%	4%
Tecnológica	26,8%	27,8%	27,8%	28,7%
Universitaria	62,4%	61,8%	62,2%	61,4%
Especialización	3,6%	4,3%	4,2%	3,9%
Maestría	1,4%	1,6%	1,7%	1,9%
Doctorado	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, 54)

Agrega el documento que:

También se destaca el crecimiento de los posgrados: los de especialización aumentan en cerca de 21.000 estudiantes en el período, aunque mantienen un porcentaje de participación constante; los de maestría aumentan en algo más de 15.600 estudiantes, un 18.6%, con un crecimiento en la participación de 1.4% a 1.9%; y los de doctorado aumentan en cerca de 1.500 durante el período, o sea un 18.2%, cifra importante por tratarse de programas sin una larga tradición en el país y que resultan esenciales para dinamizar el desarrollo científico y social (p. 54).

Aquí es necesario entender que, si bien, la formación posgradual es muy importante, por todo lo que destaca el texto del *Acuerdo*, ésta no tiene mayor incidencia cuando el punto que se debate es el del acceso a la Educación Superior pues, de hecho, la matrícula en el nivel de posgrados procede de población que ya ha tenido una

formación pregradual, es decir, ha accedido previamente a la formación educativa superior; extrañamente en estos aspectos el documento es reiterativo: “...en el período 2010-2013, el crecimiento de la matrícula en términos relativos se concentra en los programas tecnológicos y los de posgrado, mostrando el mayor porcentaje de crecimiento en los de maestría y doctorado” (p. 55).

A renglón seguido se agrega en el *Acuerdo*, para referirse a la tasa de crecimiento de la matrícula clasificada por nivel de formación, tabla 11 de este trabajo: “En términos absolutos, se destaca el crecimiento en la matrícula universitaria, en comparación con la de los demás niveles” (p. 55), es evidente la manera elusiva como se presenta la, que debería ser preocupante, reducción de la dinámica de matriculación en el nivel universitario pues, como bien interpreta el documento oficial, esta crece en número de estudiantes, pero año tras año se da en una proporción menor respecto del total de su estudiantado del año anterior, en últimas, decrece. No así lo hacen los niveles técnico – profesional y tecnológico que, como evasivamente deduce el documento oficial, registra un menor número absoluto de matriculados, pero tal número es cada vez una proporción mayor en comparación con sus matriculados del año precedente, su proceso de matriculación desarrolla una dinámica incremental; de hecho, en el *Acuerdo* se consigna que uno de los factores que explica el crecimiento de la matrícula es “el fomento de la educación técnica profesional y tecnológica” (p. 46).

La tabla 11 evidencia que la tasa de crecimiento del nivel universitario es la menor en formación pregradual del año 2013, 5.01%, es más que duplicada por el nivel tecnológico con 11.14%, e inclusive, superada por la técnica profesional que traía, entre 2010 y 2012, una tasa negativa de -4.2% pero que repunta para alcanzar 5.75% el año siguiente, crece un 10%. El comportamiento del nivel universitario, también se verifica para todo el periodo 2010 – 2013, los temores por una precarización en el nivel de la Educación Superior no son infundados

Tabla 11.

Tasa de crecimiento de la matrícula por nivel de formación

Nivel de formación	2010	2011	2012*	2013**	Crecimiento anual (2010 - 2013)
Técnica profesional	-49,8%	-11,4%	-4,2%	5,75%	-3,54%
Tecnológica	51,2%	15,9%	4,4%	11,14%	10,39%
Universitaria	3,4%	10,9%	5,1%	5,01%	7,41%
Especialización	9,9%	33,5%	1,0%	1,45%	10,99%
Maestría	16,8%	27,5%	7,9%	20,59%	18,37%
Doctorado	42,6%	25,5%	4,9%	24,06%	17,78%
Total	6,6%	12,1%	4,4%	7,70%	8,00%

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, p 54)

La tabla 11 evidencia que la tasa de crecimiento del nivel universitario es la menor en formación pregradual del año 2013, 5.01%, es más que duplicada por el nivel tecnológico con 11.14%, e inclusive, superada por la técnica profesional que traía, entre 2010 y 2012, una tasa negativa de -4.2% pero que repunta para alcanzar 5.75% el año siguiente, crece un 10%. El comportamiento del nivel universitario, también se verifica para todo el periodo 2010 – 2013, los temores por una precarización en el nivel de la Educación Superior no son infundados.

3.1.3. Profesorado

El profesorado integra un elemento funcional de la cobertura, es finalmente quien imparte la formación a quienes, luego de surtir el proceso de matriculación, se han

constituido como los estudiantes que, a través de la actividad educativa del profesor, aspiran a colmar sus expectativas de Educación Superior. En el desarrollo del ejercicio de visualización general de la cobertura, que se adelanta en este capítulo, la información sobre profesores está referida básicamente a número de docentes, dinámica de la planta docente durante los últimos años, tipo de vinculación laboral, niveles de formación, entre los aspectos más pertinentes para este trabajo, los que se toman literalmente de la presentación que, al respecto, brinda el texto del *Acuerdo por lo Superior 2034*.

En el 2013, el 37.5% de los profesores poseían título de pregrado, el 33,9% de especialización, la porción de los que ostentaban título de maestría era del 22.8%, y sólo un 5.8% tenía título de doctorado. Es de notar que el número de profesores con formación doctoral en el 2013 es superior al que había en el 2010. La población del personal docente en 2013 se ha incrementado 11% en comparación a 2010 (...)

(...)Los cálculos porcentuales para el 2013 muestran que los catedráticos representan un 54,93%, los de tiempo completo un 30,67% y los vinculados por medio tiempo un 14,4%. Si bien los profesores de tiempo completo han aumentado, el mayor crecimiento en el número de profesores se presenta en los catedráticos. Igualmente constituyen el grupo de profesores más grande en el país: en el 2013 son el 54,93% de los profesores de educación superior en el país (CESU, 2013, p. 77).

Por lo expuesto en el *Acuerdo*, a primera vista es posible inferir que, el incremento de la planta docente entre 2010 y 2013, del 11%, constituye una tasa evidentemente inferior al crecimiento de la población estudiantil que para ese mismo periodo es del 26%, como se infiere de la tabla 10, lo cual sugiere una situación en que los profesores han debido asumir más estudiantes a su cargo y, con un número de establecimientos oferentes que ha permanecido invariable, es probable haber favorecido un ambiente de hacinamiento, esto es, se aumenta el número de estudiantes, pero no se amplían las locaciones o, como no sea que el incremento de la matrícula se haya producido en la modalidad a distancia o virtual, de las cuales el documento CESU no da cifras, se puede mantener la expectativa porque tal vez, se haya hecho inversión en adquisición de pupitres.

Por otra parte, se debe destacar la precariedad de las condiciones laborales de los docentes que, en su mayoría, son contratados como catedráticos, con el agravante que implica que una altísima proporción de ellos no hayan cursado nivel alguno de posgrado; pero además, tener más estudiantes a cargo implica más productividad, mayor eficiencia, en los términos que invoca el modelo económico.

Finalmente, al cierre de la primera parte de este capítulo, queda la preocupación por la explicación que da el *Acuerdo* sobre el crecimiento de la matrícula para el periodo 2010 – 2013, según la cual, tal incremento se concentra en los programas tecnológicos, que constituyen solo el 2.7% de los programas acreditados (p. 64)¹⁰ y los de posgrado; es decir, de un lado admite que el crecimiento de la matrícula se explica mayoritariamente por el incremento de estudiantes en los niveles inferiores de la Educación Superior en desmedro del universitario y, por otro, incluye en sus cuentas una categoría que, como la de posgrados, no resulta pertinente al momento de evaluar la problemática de acceso a la Educación Superior, la preocupación podría ser mayor en caso de verificar un alto incremento de la matrícula en las modalidades a distancia y virtual, de las cuales no se presentan cifras para el periodo, sobre todo porque para esta última su oferta de programas creció 186.9% entre 2009 y 2013, al pasar de 122 a 350 programas (p.65), a pesar de que ninguno de ellos cuenta con acreditación.

3.2. *Financiamiento*

La cobertura, entendida en sentido amplio para los efectos de este trabajo, como número de personas que accede a la Educación Superior, está relacionada de manera directa con los recursos que se destinan para ese fin, es decir, un mayor cubrimiento educativo demanda un mayor gasto de recursos. A partir de esta premisa, en esta parte del capítulo se hace un estudio de lo que representa la financiación, en sus

¹⁰ No obstante que la acreditación integra un aspecto fundamental en la evaluación de la calidad de los programas, no se profundiza en esta, para efectos de este trabajo, por cuanto rebasa los límites de su objeto de investigación referidos absolutamente a la cobertura.

componentes, lógica y dinámica y, lo que más interesa para los fines de esta investigación, un análisis de la propuesta de financiación para la “total cobertura” que, como política pública para la Educación Superior plantea el CESU en el *Acuerdo por lo Superior 2034*.

Acerca del financiamiento de la Educación Superior, el texto del *Acuerdo* establece:

“El gasto en educación superior incluye tanto el gasto público como el privado. El primero es entendido como aquel realizado por el gobierno nacional y territorial en instituciones de educación superior, entidades del sector educativo adscritas y vinculadas al Ministerio de Educación Nacional, ICETEX, SENA, COLCIENCIAS, etc. El segundo está compuesto por las partidas que las familias y las empresas destinan al financiamiento de sus matrículas” (CESU, 2013, p. 85).

Pues bien, en cuanto al gasto total en Educación Superior, el propio documento CESU señala un ligero crecimiento como porcentaje del PIB, al pasar del 1.85% al 2% entre el año 2007 y el 2013 (pág. 85), en realidad, un crecimiento insignificante para 6 años. El componente de gasto público registra para 2013 un 0.82% como proporción del PIB que para el 2007 fue del 0.57% (pág. 85), este incremento resulta comparativamente inferior al gasto privado, como lo revela la tabla 12 y, aclara el documento que, entre 2011 y 2013 el incremento de la inversión pública destinada a financiar directamente la oferta se incrementó un 22%, en tanto, los recursos dirigidos a la financiación de la demanda, entre los que destacan los de programas de crédito y subsidios del ICETEX, crecieron un 39.1%.

Tabla 12.

Gasto público y privado como proporción del PIB en Educación Superior 2007 – 2013.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gasto público en educación superior como % del PIB	0,57%	0,57%	0,63%	0,68%	0,72%	0,76%	0,82%
Gasto Privado en Educación Superior como % del PIB	1,19%	1,20%	1,26%	1,23%	0,98%	1,03%	1,02%

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, 85)

Esta distribución evidencia para los últimos años, una dinámica decreciente en las transferencias y, simultáneamente, un crecimiento del gasto en Educación Superior que se orienta hacia la demanda, en una tendencia que canaliza los recursos públicos preferentemente hacia el otorgamiento de subsidios y crédito, como es posible confirmar en la tabla 13.

Tabla 13.

Evolución del gasto público por sectores e instituciones

Evolución del gasto público por sectores instituciones (miles de millones de pesos)							
Categorías		2011		2012		2013*	
Transferencia nacionales IES		\$2.246.558	52,10%	\$2.480.718	50,20%	\$2.608.389	46,60%
Transferencias entidades descentralizadas		\$34.439	0,80%	\$36.921	0,70%	\$40.396	0,70%
Otros sectores	ICFES	\$8.639	0,20%	\$12.969	0,30%	\$13.358	0,20%
	ICETEX ¹	\$767.997,40	17,80%	\$915.894	18,50%	\$1.115.266	19,90%
	COLCIENCIAS	\$129.505	3,00%	\$189.140	3,80%	\$221.286	4,00%
	ESAP	\$102.520	2,40%	\$118.223	2,40%	\$136.182	2,40%
	SENA ²	\$777.678	18,00%	\$885.083	17,90%	\$992.487	17,70%
	CREE ³	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$198.662	3,50%
Sector Territorial		\$173.176	4,00%	\$196.035	4,00%	\$132.594	2,40%
MEN		\$70.844	1,60%	\$111.422	2,30%	\$140.060	2,50%
TOTAL		\$4.311.356	100,00%	\$4.946.403	100,00%	\$5.598.680	100,00%

Nota. *Preliminar, 2013 ** No incluye aportes al ICETEX

1/ Incluye subsidios 2/ Incluye inversión en centros de formación, convenios de ampliación de cobertura y, en 2013, también el programa 100 mil oportunidades para jóvenes.3/ Impuesto sobre la renta para la equidad.

Fuente: Extractada del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2013, p 86). **11 -2012 2013***

Tal como lo reconoce el Acuerdo, el gasto privado integra la proporción sustancial del gasto total en Educación Superior y, sin dar mayores detalles, indica que su promedio entre 2007 y 2013 constituye el 1.13% del PIB, el cual contrasta fuertemente con el mismo indicador del gasto público que para ese periodo promedia el 0.67%, guarismos verificables en la tabla 12.

En su propuesta de financiación, el Acuerdo habla sobre sostenibilidad financiera del sistema y establece: “La sostenibilidad es una condición transversal indispensable para la construcción de una política pública de educación superior para el país. Los recursos deben orientarse a promover que más colombianos tengan la oportunidad de acceso al conocimiento, a la ciencia, a la tecnología y a la cultura a través del sistema de educación superior” (CESU, 2013, p.120). Llama la atención que a esta altura, el documento ya no habla de “total cobertura”, sino que tal propósito se flexibiliza hacia un menos exigente “promover que más colombianos tengan la oportunidad de acceso...”, es decir, no se empeña en el acceso, menos que eso, obraría para favorecer la oportunidad hacia el acceso, oportunidad que tampoco es para todos, sino para más colombianos.

Preocupa que, en el texto del *Acuerdo*, la definición de la cobertura total, asimilada como universalidad, esto es, como Derecho constitutivo de todo ciudadano, se presentan de manera diluida en la conceptualización de educación inclusiva:

La exigencia de pensar la educación superior como un derecho al cual puedan acceder los diferentes grupos poblacionales obliga a concretar el concepto de universalidad, que se refiere al acceso a la educación superior de todas las personas que tienen la motivación y la preparación suficiente, y supone utilizar diversas formas de intervención para garantizar este derecho. Dicho concepto articula varios procesos: el acceso a la educación superior de todos los interesados; la cobertura, entendida como la capacidad de acoger a quienes la buscan y la atención de quienes acceden, y el reconocimiento a su diversidad para favorecer la permanencia (CESU, 2013, pp.94 – 95).

A partir de esta definición el CESU deriva su concepto de universalidad, con base en el documento Ministerio de Educación Nacional (2013), según el cual:

(...) la universalidad implica una tarea precisa: la educación inclusiva, entendida como la capacidad de potenciar y valorar la diversidad, promover el respeto a ser diferente y

garantizar la participación de la comunidad en una estructura intercultural de los procesos educativos. La educación inclusiva es una de las estrategias para la inclusión social (CESU, 2013, p.95).

La cobertura referida como acceso de los interesados, deja abierta la posibilidad de justificar los no cubiertos como desinteresados, es decir, personas no deseosas de procurarse la Educación Superior, una manera análoga a como el pensamiento económico neoclásico, en el que subyace el neoliberal, planteara el desempleo a finales del siglo XIX como desempleo voluntario al que Keynes dirigiera su crítica¹¹; de otra parte, la universalidad aparece aquí como elemento altruista para la mitigación de la segregación y matiza así su carácter de derecho general de la población. Esta percepción de cobertura universal plantea reservas para una comprensión más amplia.

De regreso al tema de la financiación, como ya se dijo, ésta integra un componente de oferta y otro de demanda, lo que desde el punto de vista del gasto público induce una financiación para cada uno de tales. Así, en la financiación de la oferta actualmente se destinan recursos mediante:

(...) aportes directos de la Nación y las entidades territoriales a las instituciones de educación superior públicas (universidades, instituciones técnicas, tecnológicas e instituciones universitarias y SENA); la generación de recursos propios que cada institución consigue en el ejercicio de sus labores misionales de formación, extensión e investigación; los recursos provenientes de estampillas pro-universidad; los recursos del Sistema General de Regalías; el apoyo de Colciencias a los proyectos de las instituciones de educación superior; los proyectos de fomento dirigidos desde el Ministerio de Educación Nacional; y, más recientemente, los recursos provenientes del Impuesto para la Equidad, CREE, y de la Estampilla Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales (p. 120).

A pesar de la aparente variedad de ingresos que, como recursos públicos financian la oferta, la realidad muestra que el gasto público para Educación Superior ha decrecido durante lo transcurrido de esta década, como ya se señaló en la tabla 12.

¹¹ Desde la perspectiva de los rendimientos marginales decrecientes, en el pensamiento económico clásico y neoclásico, el desempleo obedece a la negativa de los trabajadores a aceptar el menor salario que corresponde a su menor productividad, es decir, la desocupación tiene carácter voluntario; Keynes refuta tal creencia en la crítica que hace de la economía clásica. KEYNES, John (1936) Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

En lo que tiene que ver con el financiamiento de la demanda, el documento no deja lugar a dudas acerca del instrumento con que ésta se surte: el crédito, al que plantea como estratégico en la ampliación de la cobertura:

La estrategia fundamental es el crédito educativo ofrecido por el ICETEX en sus diferentes modalidades, el otorgamiento de subsidios de sostenimiento para la permanencia de los estudiantes en el sistema, y las líneas especiales de crédito creadas por algunas entidades territoriales (CESU, p.121).

Tal estrategia es reafirmada renglones más adelante:

Muchas de las instituciones de educación superior privadas ofrecen becas a los mejores estudiantes que ingresan a primer semestre de estratos 1, 2, y 3 y financiación a corto plazo. El sector financiero ofrece crédito educativo con tasas de mercado a mediano plazo; algunas entidades están ofreciendo productos de crédito educativo a largo plazo que facilitan el acceso. Los fondos de pensiones autorizan retiros para pago de educación superior; las cooperativas, las cajas de compensación y los fondos de empleados ofrecen programas de crédito educativo para sus asociados (pp.121 – 122).

Becas y subsidios para los menos favorecidos y, para quienes no lo son tanto, el crédito, que se constituye en el instrumento por excelencia del financiamiento de la demanda para el acceso a la Educación Superior en Colombia, éste, aunado a las ofertas de cooperativas, fondos de pensiones y cajas de compensación ponen de manifiesto una estrategia que se apresta para favorecer el fortalecimiento del mercado financiero, que resulta consecuente con la concepción del modelo económico explicada en el texto del capítulo anterior.

Entonces, la financiación procede con el decrecimiento del gasto para el financiamiento de la oferta en tanto que una proporción, progresivamente mayor del gasto público, se dirige al financiamiento de la demanda, mayoritariamente a fortalecer los fondos de crédito y, de manera selectiva, al otorgamiento de subsidios monetarios.

CONCLUSIONES

Que la educación fortalece las capacidades del individuo, es algo que no tiene discusión, que esta constituye una inversión cuyo retorno está garantizado por la cualificada inserción de la persona en el mercado laboral e inclusive, que desde esa posición se genere una mayor productividad que redunde en crecimiento económico, como lo proclama la teoría del capital humano en su estado más elaborado, es algo innegable.

Pues bien, esta misma concepción establece el punto de partida desde el cual, el Banco Mundial, como mayor acreedor de recursos educativos, condiciona la formulación de las políticas públicas de Educación Superior en los países deudores; no obstante, su implementación está orientada de manera instrumentalizada para contribuir al fortalecimiento y funcionalidad del modelo de acumulación, basado en la financiarización de la economía. La ubicación en este escenario, permite comprender la importancia que cobra el crédito, como alternativa de financiación para los estudios superiores, en la propuesta de política pública para alcanzar la cobertura total de la Educación Superior en Colombia.

En efecto, el modelo financiarizado de acumulación privilegia las inversiones en el sector nominal de la economía, esto es, en la compra y venta de productos y derivados financieros que se adquieren y ofrecen en el mercado de capitales en donde, aún sin haber trascendido proceso de producción alguno, demandan rendimiento. Precisamente, es este el gran misterio del modelo, ¿cómo, sin haber incurrido en un proceso de producción, las inversiones en títulos financieros obtienen su rentabilidad? ¿Podría el dinero, por si mismo, generar mayor cantidad de dinero?

En realidad, la tendencia de las inversiones en productos financieros se inscribe en la lógica especulativa de la economía global, como consecuencia de una dinámica en que

la producción se concentra cada vez más en los grandes conglomerados capitalistas, hecho que reduce las expectativas de beneficios en el sector real; por otra parte, definitivamente el dinero, por sí mismo, no genera mayor cantidad de dinero. Así entonces, la pregunta que sigue es ¿de donde se obtienen los recursos con que remunerar los beneficios de las inversiones nominales? Pues necesariamente estos deben provenir de la única actividad en donde es posible generarlos: la producción, es decir, del sector real de la economía.

Precisamente, es mediante el crédito que se garantiza el tránsito de recursos desde el sector real para hacer efectivos los rendimientos de las inversiones financieras, en la medida que los deudores han contraído crédito con arreglo al pago de intereses los cuales debe pagar a la entidad prestamista con sus ingresos, ingresos que obtiene por su participación en el proceso productivo que configura el sector real de la economía. De esta manera, el modelo de financiarización se nutre de los recursos que lo sustentan, en menoscabo de la actividad productiva.

El crédito, como mecanismo para la obtención de la cobertura total en la formulación de la política pública de Educación Superior, es consecuente con los lineamientos que induce el Banco Mundial como contraprestación al otorgamiento de recursos de deuda para el sector y, por lo tanto, condicionados a la preservación del modelo económico, una tendencia que se verifica a partir de 2005, con la expedición de la Ley 1002 que transforma al ICETEX, para convertirlo en entidad financiera de naturaleza especial, así como numerosas reformas institucionales como la creación del Viceministerio de la Educación Superior y otras que, funcionales a la economía de mercado, son exigidas por el organismo internacional contra préstamos.

La proliferación del crédito, durante la última década, ha favorecido la tendencia privatizadora y fortalecido a las instituciones de ese sector. En efecto, de una parte, la restricción de giros para la Universidad Pública que prevé la política fiscal del modelo económico, estanca su crecimiento y posibilidad de ampliar la oferta por lo que, de otra

parte, los estudiantes usuarios de crédito canalizan esos recursos hacia las instituciones privadas que se consolidan; también, se hace evidente el crecimiento de las tasas de matriculación en los centros de formación técnica y tecnológica, una educación que resulta más económica y que facilita el acceso a población de menores ingresos y, por tanto, sujetos de créditos modestos pero que permiten ampliar la cobertura, aunque con frecuencia su calidad académica sea cuestionada.

Vale la pena reflexionar si plantear el crédito, como estrategia para la cobertura total de la Educación Superior, constituye una alternativa viable en Colombia, un país en donde la tasa de desempleo al finalizar 2014 se ubicó, según el DANE, en el 9.1% y cuya estructura de empleo se caracteriza por la precariedad laboral, manifiesta en una realidad en donde gran parte de los ocupados están en condiciones de subempleo o informalidad ya que según el propio DANE solo el 51.6% tenía un empleo formal al cierre del 2014; en estas circunstancias cabe preguntar: ¿Qué tan atractiva resultará para las entidades financieras una población con tales características laborales y de ingreso? Si no todos los individuos son sujetos de crédito, ¿en donde quedan las expectativas de cobertura total que se pretende lograr mediante la implementación generalizada de este mecanismo?

Ahora bien, el subtítulo de la propuesta de política para la Educación Superior que suscribe el CESU, ubica su implementación “en el escenario de la paz”. Colombia es un país en donde ha tenido lugar un extenso conflicto cuyas causas frecuentemente se ubican en la perversidad de la injusticia social, que revela la tercera tasa de pobreza más alta del subcontinente suramericano y una distribución de la riqueza que la ubica entre las más inequitativas del mundo entero; desafortunadamente, es poco probable que una política orientada al logro de la cobertura total en la Educación Superior, cimentada en la mezquindad del endeudamiento de su población estudiantil, contribuya de manera eficaz a la reducción de tales brechas, en la perspectiva de avanzar hacia una paz que, más allá de la cita obligada y su recurrente nombramiento como

ornamento de subtítulos, acaso para atraer lectores, trascienda hacia el desarrollo con la armonía y justicia social que reclama la paz verdadera.

Finalmente, como hecho esperanzador, cabe destacar la realización de estudios que, desde la Facultad de economía de la Universidad Nacional de Colombia y bajo la Dirección de su Decano, Dr. José Guillermo García Isaza como garantía de rigurosidad, establecen la viabilidad que tiene Colombia para instaurar la gratuidad de la Educación Superior. Esta propuesta, desde luego, desborda los alcances del presente trabajo pero se reseña aquí para alentar a su conocimiento, discusión y difusión por parte de académicos, legisladores y, por supuesto, estudiantes.

REFERENCIAS

- Areiza, M., Rodríguez, L. y Ríos, P Gallego. (2004). *La educación como mecanismo de selección en el mercado de trabajo del área metropolitana del Valle de Aburra*. Medellín: Universidad de Antioquia, memoria de grado para optar al título de Economista, Facultad de ciencias económicas, Departamento de economía.
- Banco Mundial (1997) *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1991) *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1990*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1999) *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1998 – 1999*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Becker, G. (1964) *Human Capital, 1st ed.* New York: Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research.
- Becker, G., Kevin M. y Robert F. Tamura. (1990) *Human Capital, Fertility, and Economic Growth*. Pág. 1-18. NBER working paper # 3414, National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010) *La realidad fiscal: Una introducción a los problemas y políticas fiscales en América Latina*. BID - Departamento de Investigación (RES) e Instituto de Desarrollo Económico y Social (INDES). Washington.
- Cardona, M., Montes, I., Vásquez, J., Villegas, M., Brito, T. (2007) *Capital humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral*. En: Cuadernos de investigación. Abril, Universidad EAFIT. Medellín.
- CEPAL (1999) *Revista de la CEPAL 1999*. Santiago
- CEPAL, Secretaría Ejecutiva (2004). *Educación y desarrollo productivo*. En Desarrollo productivo en economías abiertas. Capítulo 10. San Juan, Puerto Rico, 11 de junio de 2004. Tomado de: <http://www.eclac.cl/>
- CESU (2013) *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la Educación Superior en Colombia en el escenario de la paz*.

Ministerio de Educación Nacional, Bogotá. Recuperado de: http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917_recurso_1.pdf

- De Ferranti, D., PERRY, G., GILL, I., SERVÉN, L., (2000) *Hacia la Seguridad Económica en la Era de la Globalización*. Banco Mundial. Washington.
- Deninson, E. (1962) *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us*, Committee for Economic Development, Nueva York.
- Flores, V. y Mariña, A.. (1999). *Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Galeano, E. (1998). *Patas arriba. La escuela del mundo al revés*. Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Garrido, C. (2007) *La educación desde la teoría del capital humano y el otro*, en Revista Educere, vol. 1, núm 36, enero – marzo 2007
- Giraldo, C. (2007) *¿Protección o desprotección social?* Ediciones Desde Abajo, Bogotá.
- Giraldo, C. (2003) *La burbuja que hundió a Colombia. Globalización, privatización de la emisión monetaria y fin de la banca de fomento*. Ediciones UNEB. Bogotá.
- Giraldo, C. (2001) *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. Ediciones Desde Abajo, Bogotá.
- Holzmann, R. y JORGENSEN, S. (2000) *Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco para la protección social y más allá*. Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social. Banco Mundial, Washington.
- Keynes, J. (1936) *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Lazzarato, M. (2013) *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Amorrortou Editores, Buenos Aires.
- Libreros, D. (2011) *La financiarización de la educación* en Revista Izquierda. Espacio Crítico No. 18, Bogotá, diciembre de 2011.
- Martínez, M. (1997). *El papel de la Educación en el Pensamiento Económico*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, En Revista Aportes No. 3 y 4. BUAP. México, septiembre de 1996- Abril de 1997. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/86992998/EL-PAPEL-DE-LA-EDUCACION-EN-EL-PENSAMIENTO-ECONOMICO>

- Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1992) *Las políticas públicas*. Ariel ciencia política. Barcelona.
- Mincer, J. (1974) *Schooling, Experience and Earnings*, National. New York
- Ministerio de Educación Nacional (2013) *Lineamientos de política de Educación Superior inclusiva*. Ministerio de Educación. Bogotá. Recuperado de: http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-327647_documento_tres.pdf
- Molina, C.G. (2002) *Entrega de los Servicios Sociales: Modalidades y cambios recientes en América Latina*. INDES – BID. Washington. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220227>
- Moreno, William (2013) *Actuales políticas de lucha contra la pobreza en América Latina. Protección social de mercado*. Editorial TEMIS, Bogotá.
- Moreno, William (2014) *Discurso de lanzamiento del libro Actuales políticas de lucha contra la pobreza en América Latina*. Protección social de mercado. En Revista Delirium ISSN 2344-7273 Vol. 2 No. 4. Agosto 2014, Bogotá.
- Muller, Pierre y Surel, Yves (1998) *L'analyse des politiques publiques*. Monchrétien. París.
- OCDE (1999) *Estudios económicos de la OCDE*. París.
- Presidencia de La República (1991) *Constitución Nacional de 1991*. Presidencia de la República, Bogotá.
- Rodríguez, Óscar (Director del proyecto de investigación) (2001) *Evaluación y reestructuración de los procesos, estrategias y organismos encargados de adelantar las funciones de financiación, aseguramiento y prestación de servicios en el régimen subsidiado – Informe de evaluación del trabajo de campo*. CID – Universidad Nacional de Colombia, marzo, Bogotá.
- Roth, André-Noël (2002) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora: Bogotá.
- Salama, Pierre (1998) *Financiarización Excluyente de las Economías Latinoamericanas*. En C. Giraldo., J.I. González., O. Mora y P. Salama (1998) *Crisis Fiscal y Financiera en América Latina*. (pp. 59-82) Bogotá: Tercer Mundo.

Salazar, Carlos (1999) *Las políticas públicas*, Pontificia Universidad Javeriana, Colección profesores No. 19, 2da edición. Bogotá.

Sen, A. (2006) *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta, S.A. Barcelona.

Schultz, T. (1963) *Investment in Human Capital*. The American Economic Review 51.1 (1961): 1-17.

Sojo, A. (2007): *La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales*. Revista de la CEPAL No. 91. Santiago de Chile.

Soros, G. (2000) *La Crisis del Capitalismo Global*. Ed. Plaza y Janes. Barcelona.

Vargas, Alejo (1999) *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores. Bogotá.