

LA EDUCACIÓN SUPERIOR DESDE LA TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS: ¿CON O SIN ÁNIMO DE LUCRO?¹

SUPERIOR EDUCATION FROM THE THEORY OF PUBLIC ASSETS: WITH OR WITHOUT PROFITABLE PURPOSES?

José Silva Ruiz²

Recepción: Abril 30 de 2013
Aceptación: Junio 17 de 2013

Cómo citar este artículo: Silva R. José. (2013). La educación superior desde la teoría de los bienes públicos: ¿con o sin ánimo de lucro?. *Sophia*, Vol. (9), 123-140.

Resumen

En la perspectiva de la teoría de los bienes públicos, cuando el costo marginal de suministrar un bien a más personas es alto y en los que es posible la exclusión, se denomina bienes privados suministrados por el Estado. La adopción de la anterior perspectiva fundamenta la inclusión de mecanismos de mercado en la educación y por tanto del sector privado, lo cual permite una concepción de la educación como bien privado y por tanto, excluyente. Así, la educación como un bien privado puede definirse en contraste directo con un bien público, como rival y excluyente. No obstante, la educación es un caso único en el que un servicio puede ser conceptualizado a la vez como un bien público y un bien privado, y en términos de la teoría tradicional de Samuelson, debido a los beneficios personales, se considera un bien privado. En el marco de los bienes públicos globales, se emplea la noción de exclusión para determinar si un bien es considerado privado o público. Como un bien público global se define por ser de hecho no excluyente y por estar disponible para el consumo de todos; en tanto que un bien privado es la disposición contraria, exclusión y no disponible para todos, la educación superior y los subproductos generados (conocimiento, desarrollo y crecimiento económico, reducción de la pobreza, mejores condiciones en salud, educación y alimentación del círculo familiar) se consideran como bienes públicos. Una cuestión importante para la educación superior contemporánea y la investigación es la de “bien público”, o mejor, el conflicto en torno al “bien público”. Las diversas tareas que la universidad desempeña y sus diversos resultados se examinan con respecto a su valor para lo “público”, así como para lo “privado”. El presente artículo es de reflexión y su objetivo apunta a dar cuenta del trasfondo teórico de la Ley 30 de 1992 y del proyecto de reforma, en lo relacionado con la financiación de la educación superior y la participación de los sectores oficial y privado en la misma.

Palabras clave

Educación superior, bienes públicos, bienes privados, privatización, reforma.

Abstract

From the perspective of the public assets theory, where the marginal cost of supplying a good to more people is high, and where the exclusion is possible, it is so called “private assets” supplied by the state. The adoption of the given perspective justifies the inclusion of marketing mechanisms in education as assets and therefore from the private sector, allowing a conception of education as private asset and consequently exclusionary. Nevertheless, education is a unique case in which service can be conceptualized as well as per public assets per private assets and in terms of the Samuelson Traditional Theory, due personal benefits; it is considered a private asset. Under the global public assets conception, the notion of exclusion is used to determine whether an asset should be considered public or private. As a global public asset has been defined as being in fact non exclusionary, because it is available for everyone’s consumption, while a private asset is the contrary disposition, exclusionary and not available for everyone consume. Superior Education and the generated sub products, (knowledge, development, economic growth, poverty reduction, better health conditions, education, family nucleus feeding) are considered as public assets. An important issue for Superior contemporary education and research is that of “public assets” or better explained, the conflict around “public assets”, the diverse tasks that universities have to perform go in terms of examining the value of the public as well as the value of the private. This is a reflexion article and the aim is to analyze the theoretical grounds of Ley 30, 1992 and the reform bill related to the financial of superior education and the participation of official and private sectors.

Key words

Higher education, public goods, private goods, privatization, reform.

1. Proyecto: “La financiación de la educación superior en Colombia”; Grupo de investigación: Grupo Interdisciplinario de Investigación en Modernización y Administración de lo Público, GRIMAP; reconocido por Colciencias; Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá.

2. Doctor en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia; profesor asociado de planta, Escuela Superior de Administración Pública; integrante del grupo de investigación GRIIMAP, reconocido por Colciencias; josepsilvar@gmail.com Bogotá, D.C., calle 44 No. 57 – 37, ESAP.

Introducción

El 10 de marzo de 2011 el gobierno del presidente Juan Manuel Santos presentó a la comunidad académica y al país un proyecto de ley para reformar la educación superior de Colombia (Ley 30 de 1992). Los puntos que más debate y rechazo generaron fueron los mecanismos de financiación de las universidades oficiales o estatales, el fortalecimiento de la universidad privada como alternativa para la cobertura y la inclusión de “sociedades anónimas con ánimo de lucro”. El proyecto finalmente fue retirado del Congreso por orden presidencial, ante la presión de estudiantes, profesores, rectores de las universidades estatales y de algunas privadas. La discusión y los argumentos sobre la propuesta de reforma se orientan desde polos extremos y mixtos: 1) para las organizaciones de estudiantes y profesores, la educación superior debe ser suministrada y financiada de manera oficial (matrícula gratuita para los estudiantes); 2) el gobierno, siguiendo la política del Banco Mundial y de la UNESCO, busca ampliar y consolidar la participación del sector privado (con y sin ánimo de lucro) en la financiación de la cobertura; 3) para otros, se debe mantener el esquema actual en el que coexisten las instituciones oficiales y privadas sin ánimo de lucro y en expansión.

La anterior problemática es lo que da origen al presente artículo de reflexión, y su objetivo es indagar los fundamentos teóricos y empíricos detrás del proyecto, para buscar respuestas a las preguntas de investigación (en concreto, desde la literatura de la teoría de los bienes públicos): ¿por qué la educación superior puede ser considerada un bien privado, un bien público, un bien mixto o un bien público global? Y, ¿con o sin ánimo de lucro? La ambigüedad se genera por las externalidades que genera la educación (títulos académicos individuales que conducen a ascenso social, investigación, conocimiento individual y social, publicaciones, crecimiento y desarrollo económico, reducción de la pobreza, calidad de vida, etc.; es decir, retorno de la inversión individual y social).

Los antecedentes de la investigación se iniciaron entre los años 1998 y 2002, con ocasión de la elaboración del trabajo de Maestría en Ciencias Económicas y de los estudios de Maestría en Ciencias de la Educación, que prosiguieron con publicaciones posteriores del autor sobre la financiación de la educación superior y con investigaciones recientes sobre bienes públicos, privados y mixtos relacionadas en las referencias bibliográficas. El método utilizado es descriptivo, explicativo y correlacional.

En el contexto de la teoría tradicional de los bienes públicos de Samuelson (1954), los bienes privados puros se caracterizan por la rivalidad y exclusión y los públicos puros por la no rivalidad y no exclusión. Las teorías de los bienes públicos y de los públicos globales divergen y se contradicen a menudo cuando se trata de etiquetar a un bien o servicio como público o privado. La educación superior produce una mezcla de bienes públicos y privados, sea cual sea el régimen de matrícula o de propiedad. La mezcla es muy variable y sensible a la política. En algunos países, los bienes privados son poco reconocidos; en otros países lo son los bienes públicos (Marginson, 2007).

La política pública sobre educación (superior) se ha orientado de manera directa e indirecta en Colombia por la perspectiva de la UNESCO y del Banco Mundial, esta última enmarcada por una tendencia economicista a partir de la teoría de los bienes públicos.

La participación del Banco Mundial en educación se inició en 1963, con préstamos a proyectos centrados en la construcción de escuelas y equipos, a través de la Corporación Financiera Internacional, (CFI). En la década de 1970 se incrementa su participación a partir de la creación de un departamento de educación. La aparición de la teoría del capital humano y su aceptación en aumento en la década de 1960, generó un cambio de enfoque. Esta teoría le sirve de fundamento al Banco para ampliar su literatura sobre educación, y su política se orienta a promover un mayor énfasis en la inversión en capital humano -donde la educación se concibe

como una inversión con una alta tasa de retorno- y como un medio para el desarrollo económico, y por lo tanto, de reducción de la pobreza.

La circulación periódica de documentos por parte del Banco Mundial, se destaca como elemento importante de difusión y de persuasión de sus políticas públicas sobre educación, impulsadas a través de la puesta en común de las experiencias y prácticas por parte de los diferentes gobiernos de los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, en el documento sobre *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington, 1995; se destaca la importancia de la educación para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y se discute acerca de la financiación, la equidad, cobertura, calidad y papel de los gobiernos (Silva, 2000, 2012).

Materiales y métodos

El método se fundamenta en tres tipos de estudios: descriptivo, correlacional y explicativo. Un estudio descriptivo permite especificar las propiedades y características más importantes del fenómeno a estudiar (la educación superior: un bien excluyente, no excluyente; rival, no rival –gráfica 1), para luego medir, evaluar y analizar las mismas y desde allí buscar respuestas al problema generado por el proyecto de reforma, para finalmente describir lo investigado.

Los estudios correlacionales tienen como propósito medir el grado de relación entre dos o más conceptos o variables, para después analizar la correlación entre las mismas. La variable dependiente es la financiación de la cobertura de la educación superior y las variables independientes son la participación de los sectores oficial y privado. Relaciones analizadas a partir de la taxonomía de bienes (Cuadro 1).

Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos y de las relaciones entre conceptos o variables. Esencialmente se centra en explicar por qué y cómo ocurre

un fenómeno; y en este caso, dar respuesta a las preguntas de investigación, y en especial al interrogante de si la educación superior se puede considerar, ¿un bien público, privado, mixto o un bien público global?

En relación con los materiales, se muestran algunas cifras en cuadros que dan cuenta de la evolución reciente del sector de la educación superior en Colombia, en cuanto al número de instituciones oficiales y privadas, y al número de programas y de matrícula en unas y otras.

Desarrollo y resultados del estudio³

Inicialmente, se aborda la literatura económica sobre los bienes públicos, privados, mixtos y globales, y a partir de las características de los mismos se analiza el porqué la educación superior se puede considerar como uno u otro bien. La anterior perspectiva y la teoría del capital humano fundamentan la política del Banco Mundial, y por lo tanto, se muestra la evolución de la misma. Finalmente, se analiza el grado de incidencia del Banco en la política pública colombiana (Ley de 30 de 1992) y en el proyecto de reforma.

La literatura económica sobre bienes públicos, privados, mixtos y globales y su incidencia en el diseño de la política pública de educación superior

El “*laissez-faire*” de Adam Smith es ampliamente elogiado por su desdén de un excesivo protagonismo del gobierno en la economía, pues las leyes del mercado solo se aplican si el mercado es libre para actuar sin intervención. Sin embargo, mientras que Smith está en desacuerdo con la intromisión gubernamental en los mecanismos del mercado, cree en la provisión pública mínima (Estado mínimo) de ciertos servicios o bienes públicos como la defensa y seguridad nacional, la justicia, servicio de cancillería, infraestructura básica, dignidad del soberano y la educación básica para los pobres (Silva, 2011).

3. El artículo se soporta en buena parte en los estudios e investigaciones realizados por el autor desde el año 1998 y en el trabajo de Menashy (2011), como traducción libre del autor, por eso se obvian las comillas. Lo anterior, sin desconocer el aporte de las otras fuentes relacionadas en el texto y en las referencias bibliográficas.

Los autores del periodo (1770-1870) denominado “economía política clásica” trataron los ingresos de manera independiente de los gastos públicos. Mientras la imposición según el principio del beneficio se consideraba el ideal; los ingresos, y en general el problema impositivo, se analizaba en el contexto del principio de la capacidad de pago, con el ajuste necesario del gasto público (J. S. Mill).

Los economistas y estudiosos de las finanzas públicas de Europa continental elaboraron una perspectiva, diferente a la anglosajona, que se convertiría en la base del análisis de la problemática de los bienes públicos. Desde tal perspectiva, la satisfacción de las necesidades públicas, al igual que las privadas, se seleccionan y ordenan en función de la utilidad marginal –las necesidades públicas también deben ordenarse por su valoración marginal para los diferentes individuos–. La utilidad marginal que genera la satisfacción de las necesidades públicas debe igualar a la desutilidad marginal de su pago. El enfoque de esta teoría proclama el carácter individualista de las necesidades públicas y, al igual que en los bienes privados, las necesidades totales como producto de las necesidades individuales.

En Europa continental, Pantalioni, Mazzola, Sax, Wicksell y Lindahl trataron de buscar un cambio voluntario de bienes públicos contra impuestos, por lo cual no era pertinente separar las dos partes que componen toda la actividad financiera: los ingresos públicos (impuestos) y el gasto público. Los impuestos para la satisfacción de las necesidades públicas, de manera paralela, se consideraron como los precios que los individuos han de pagar por la adquisición de bienes privados; es decir, precios-impuesto, o cuasi precios en la denominación de Samuelson (principio del beneficio). Esta aproximación se conoce como teoría del cambio voluntario (Silva, 2011).

Para los autores del análisis marginalista de Europa continental, la diferencia entre bienes públicos y privados radica en la indivisibilidad de los bienes públicos. Esta es la perspectiva

común de autores como Pantaleoni y Mazzola, de la escuela italiana de las finanzas públicas, Emil Sax, y Wicksell (1896) y su discípulo Lindahl (1919) de la escuela de Estocolmo (a este último se le reconoce como el autor de la más completa exposición durante muchos años de la teoría del cambio voluntario). Esta literatura permaneció ignorada en los países anglosajones hasta que Musgrave (1939, 1958), Bowen (1943) y posteriormente Samuelson (1954) retomaron el concepto de bien público (Silva, 2011).

La discusión acerca del principio del beneficio disminuyó entre los años 1850 y 1880 y, en cambio, creció el interés por el principio de capacidad de pago. A partir de la década de los años 1880 entró en decadencia la discusión del principio de capacidad de pago y comenzó un renacimiento del principio del beneficio. Mientras los autores clásicos habían postulado la imposición de acuerdo con el beneficio como una norma de justicia, la nueva teoría económica marginalista interpretaba la regla del beneficio como una condición de equilibrio.

Para Wicksell (1896) existen dos zonas de la actividad pública. En la primera se puede aplicar el principio del beneficio y corresponde a los denominados servicios públicos; en la otra, se hace más pertinente el principio de capacidad de pago y corresponde a las funciones básicas del Estado –denominadas más adelante como bienes públicos puros–. De otra parte, Wicksell defiende el principio de tributación de acuerdo con el beneficio porque, a su juicio, este se puede y se debe aplicar a todas aquellas actividades del Estado que envuelven el problema de una delimitación racional de los gastos estatales independientes; es decir, para el caso de un servicio público –carreteras, obras públicas y educación para los pobres– (Silva, 2011).

Lindahl, discípulo de Wicksell, escribió dos ensayos orientados a defender el principio del beneficio. A diferencia de Wicksell, en Lindahl ya no “existen dos zonas de la actividad pública”. Una en la cual se pueda aplicar el principio del beneficio; y en la otra, el principio de capacidad

de pago. Ahora existe una sola zona en la cual el costo del servicio se financia con los aportes de los ciudadanos (ricos y pobres).

Lindahl (1919) mostró la existencia de un equilibrio –parcial- con la introducción de “precios personalizados”. El modelo contempla bienes públicos y privados. Con los privados, diferentes personas pueden consumir diferentes paquetes de bienes; pero, en equilibrio, todos pagan los mismos precios. Con bienes públicos, todos deben consumir la misma cantidad; pero, en equilibrio pueden pagar diferentes precios de acuerdo con su valoración. Un equilibrio Lindahl consiste en la participación del costo a ser pagado por el rico y una participación del costo a ser pagado por el pobre –una vez se ha sumado un cien por ciento–; participación tal que coincide en la cantidad del bien público que el rico y el pobre eligen, dada la participación de sus costos (Silva, 2011).

Los conflictos por los aportes podrán resolverse de manera satisfactoria para todos, solo si existe una distribución igualitaria del poder político. Lo cierto es que las dos categorías supuestas de contribuyentes no tienen el mismo poder político; y el presupuesto refleja la capacidad que tienen ciertos interesados por defender sus intereses mejor que los otros (Silva, 2011).

Samuelson (1954) utiliza en su modelo, el principio del beneficio y los precios Lindahl –lo cual le permite establecer una correspondencia entre los precios de mercado y los impuestos de suma fija–, así como el óptimo de Pareto (encontrar la cantidad de bien público que maximice el bienestar de un ciudadano y que deje intacto el bienestar de los demás). Samuelson supone la existencia de dos categorías de bienes: privados puros y públicos puros (o bienes de consumo público colectivo). El modelo pretende integrar los bienes públicos en uno de equilibrio general competitivo (bienes privados) que permitiera conducir a un óptimo social a través de un óptimo de Pareto.

Sin embargo, a juicio de Samuelson, la imposibilidad para construir un modelo de

equilibrio general que incluya bienes públicos se debe a la dificultad de conseguir que la gente revele sus preferencias con exactitud; es más, tal revelación se realiza a través de un proceso político de por sí imperfecto. En última instancia, la cantidad y el precio de un bien público se determinan a través de un proceso político (bien en elecciones o a través del congreso, asamblea o concejo).

Así, y desde la perspectiva de la Economía del Bienestar –análisis normativo–, Samuelson (1954) toma el concepto de bien público como punto central para una nueva “teoría del gasto público” y la tributación. Y al lado de Richard Musgrave, la otra figura de las finanzas públicas, convierten la teoría de los bienes públicos en uno de los programas de investigación más importantes (la cual alcanzaría su punto más alto en la Conferencia de Biarritz organizada por la International Economic Association en 1966).

El modelo Samuelson (1954, 1958 y 1966) supone la existencia de dos categorías de bienes: “bienes ordinarios de consumo privado” (X) y “bienes de consumo público colectivo” (G). Un bien público puro se caracteriza porque una vez producida una cantidad G, esta puede ser consumida simultáneamente por todos los individuos. A esta propiedad se le denomina no rivalidad en el consumo. En esencia, que el consumo de un bien sea no rival significa que el costo marginal resultante del hecho de que un individuo adicional se suma al consumo de ese bien es cero. Es decir, que el consumo de este por parte de un individuo no disminuya la cantidad disponible del mismo para el resto de los individuos. Otra característica de los bienes públicos puros radica en la no exclusión del consumo. Un bien público es no excluible cuando no se puede impedir que consuma el bien a quien no pague por él –la defensa nacional se constituye en el ejemplo clásico–. Los bienes cuyo consumo no es rival y de los que es imposible excluir a nadie son bienes públicos puros. Samuelson (1955) explica que su planteamiento de bienes privados puros (como el pan) y de bienes públicos puros (como la defensa nacional o un circo al aire libre) son casos extremos (Silva, 2011).

El punto de partida del modelo Samuelson radica en el establecimiento de las condiciones que determinan una asignación eficiente de un bien público. La provisión eficiente de un bien público puro lleva a la no exclusión de su consumo. Entonces, una vez producida una cantidad G del bien público, el costo marginal de que alguien consuma esa cantidad ya producida es cero. El acceso al consumo a un individuo adicional aumentará su utilidad a un costo cero para la sociedad; es decir, mejorará la utilidad del individuo y nadie podrá empeorar. Con el prerequisite del consumo conjunto del bien público por parte de todos los individuos, la cantidad eficiente vendrá determinada donde la tasa marginal de sustitución (de un bien privado por un bien público) es igual a la tasa marginal de transformación. Esto se conoce como la condición de Samuelson para la provisión eficiente de bienes públicos.

Esta condición establece que la producción de un bien público debe llevarse hasta el punto donde la suma de valoraciones marginales individuales, denominada valoración marginal social, se iguale al costo marginal de elaboración del bien público en términos del bien privado. Entonces, la eficiencia exige que la fabricación de un bien público se lleve hasta el punto en el que el beneficio marginal social de su consumo se iguale a su costo marginal de producción.

La idea consistía en desmontar la financiación con fondos públicos de algunos gastos en servicios públicos y financiarlos mediante el principio del beneficio (tasas, tarifas y peajes)

que implica para los usuarios contribuir a su financiación de acuerdo con el beneficio recibido; los demás bienes públicos (puros) se debían financiar con impuestos óptimos. Y esto implica volver al Estado liberal mínimo de la economía clásica: financiar con fondos públicos tan solo los denominados bienes públicos puros.

Así, en realidad, cuando comenzó a plantearse la necesidad de tratar de manera simultánea los ingresos (tributación) y los gastos en el presupuesto público, tanto en Wicksell (1896) como en Lindahl (1919) y posteriormente en Samuelson (1954, 1955) la idea subyacente era la de contener el crecimiento del tamaño del Estado por cuanto, al tratar de manera separada en el parlamento los gastos y la correspondiente tributación para financiarlos, no se valoraba la dimensión ni la disposición a la contribución por parte de los ciudadanos (Silva, 2011).

Una de las críticas a la definición de bienes públicos puros consiste en que tales bienes no son tan comunes en el mundo real como sí lo son los denominados bienes públicos impuros o mixtos. Musgrave, plantea una “taxonomía” de bienes impuros o mixtos –la cual es rechazada por Samuelson, aunque termina por reconocer que existen algunos bienes como educación, carreteras, puentes y agua potable que no caen en los extremos de bienes privados puros y de bienes públicos puros. Ostrom muestra y estudia otra clase de bienes: los bienes comunes.

	Excluíble	No excluíble
Rival	A Bienes privados (Pan, vestuario, etc.)	B Recursos o bienes comunes (Ríos, lagos, pesca, bosques)
No rival	C Bienes club (Club, puente, carretera)	D Bienes públicos puros (Defensa nacional, justicia, etc.)

Cuadro 1: Una taxonomía de bienes. Fuente: Elaboración propia con base en Cullis y Jones, 1998

Según Cullis y Jones (1998), entre los dos polos extremos existirían bienes públicos impuros que pueden ser fácilmente observables. Una aproximación a esta taxonomía se centró en las características de los bienes públicos (excluibilidad y no rivalidad en el consumo). En el cuadro 1 se identifican cuatro categorías de bienes y se muestran algunos ejemplos, pero sucesivamente puede ocurrir con bienes similares (Cullis y Jones, 1998). La utilidad de la técnica empleada en esta clasificación para los bienes públicos impuros puede ser cuestionada, incluso para el mismo bien puede fallar en una categoría u otra por un conjunto de circunstancias (Silva, 2011).

La educación superior: ¿un bien público, un bien privado o un bien mixto?

La teoría de los bienes públicos de Samuelson fue diseñada para determinar la mejor manera de lidiar con las fallas del mercado, cuando la asignación de recursos no es óptima, y por lo tanto para determinar la mejor distribución de bienes y servicios por parte del mercado o del Estado.

La clasificación de un bien público se puede hacer sobre la base de lo que no es, es decir, un bien privado. La teoría de los bienes públicos ha cambiado a lo largo de la historia; estudios recientes han cuestionado la caracterización tradicional de los bienes públicos como demasiado estrecho, a menudo es una construcción social, es decir, inducida por el hombre.

Samuelson supone que el mercado es la norma, que el ámbito del mercado es a la vez no estatal y privado (reflejando la dualidad liberal ortodoxa), y por lo tanto, por razones de eficiencia en la asignación, los bienes privados se deben producir en los mercados. En este argumento, lo público o parte de los bienes públicos son la excepción a la norma. Estos tienden a ser suministrados en baja proporción o no suministrados en los mercados económicos debido a que no son excluyentes, por lo cual, no resulta rentable pagar por bienes que puedan

ser adquiridos y disfrutados libremente como resultado de la contribución de otros. Por lo tanto, hay un caso de financiación estatal y/o provisión de bienes públicos. El enfoque de Samuelson se ha convertido en la posición dominante en la economía neoclásica, y desde allí ha sido absorbido por la corriente principal del pensamiento neoliberal en las políticas públicas.

Otro concepto de la economía es el de “externalidades” o “efectos colaterales”. En la educación, las externalidades son los beneficios no totalmente captados por el productor individual o consumidor que paga por los costos de la educación. Estas pueden concebirse como una especie de bienes públicos impuros, o mejor, los bienes públicos pueden concebirse como un caso extremo de externalidad (Stiglitz, 2000).

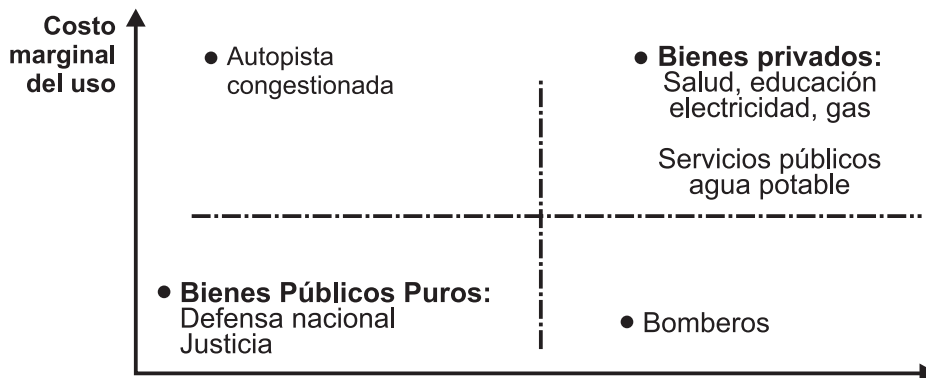
Estas nociones de economía de la exclusión, rivalidad, producción insuficiente de bienes públicos en los mercados y las externalidades, pueden llevar a una de las formas de comprensión de la educación superior. Sin embargo, no todos los beneficios de la educación superior tienen un componente individualizable (el conocimiento, por ejemplo), como ocurre con los beneficios individuales conferidos en cada certificado de grado. También resulta inútil la noción de algunos economistas para quienes la educación es “naturalmente” un bien club, un bien que no es rival en el consumo, pero excluyente, ya que sus beneficios se pueden limitar a las personas. Es evidente que algunas formas de la educación son rivales (cupos en una universidad) y no todos los beneficios son excluibles. Algunos aspectos de la educación son más fácilmente excluibles o rivales que otros, la producción puede ser configurada de diferentes maneras, tanto pública como privada. La investigación básica publicada libremente en el dominio público no es excluible, o al menos no por mucho tiempo, mientras que la investigación comercial secreta es más fácilmente sometida a las mismas rivalidades y exclusión.

Es más útil considerar la educación como potencialmente rival o no rival, y potencialmente

excluyente o no excluyente. En otras palabras, el carácter público o privado está determinado por la “naturaleza intrínseca” del bien, el carácter público o privado de la educación es también una opción política.

La no rivalidad en el consumo implica que mi consumo de un bien no impide que otros consuman demasiado, la lectura de un artículo científico, por ejemplo, no necesariamente impide que otras personas lean el mismo artículo también. El conocimiento, el producto

central de las universidades, puede servir como un ejemplo clásico de un bien no rival. La no exclusión implica que es casi imposible, limitar el acceso a un cierto bien. La producción de conocimiento puede servir como ejemplo de un bien que no es excluyente, o pretender hacer el conocimiento exclusivo o para controlar por lo privado. En teoría, por lo tanto se puede concluir que los productos centrales de la educación superior, la investigación y el conocimiento, tienen características de bien público (Enders y Jongbloed, 2007).



Bienes Públicos suministrados por el Estado. Fuente: Stiglitz (2000).

De acuerdo con la definición tradicional neoclásica, la educación no se considera un bien público (gráfica 1). Un espacio en un salón de clases solo puede ser ocupado por un estudiante, por lo que es excluyente. Un estudiante incurre en beneficios. Y un mayor número de estos en una clase puede afectar a la calidad de la educación que se consume, haciéndola un bien rival. Por otra parte, como bien privado, el consumo de la educación por un estudiante no solo afecta a la cantidad (o calidad) alcanzado por otro, sino que también incide en el costo. Si la educación fuera un bien público, el precio de la escolarización es el mismo para un estudiante como para treinta. En realidad, para la mayoría de estudiantes, el costo es alto (Stiglitz, 2000). La educación es entonces, por definición estricta, un bien privado.

Los bienes suministrados por el Estado cuyo costo marginal de proveerlos a más personas es alto se denominan bienes privados proporcionados por el Estado. La educación es

un bien privado suministrado por el Estado en el sentido antes definido (gráfica 1): si el número de estudiantes matriculados se duplica, los costos se duplican aproximadamente (suponiendo que la calidad, refleja el número de alumnos por aula, en los gastos en profesores y en libros, etc., no varían). Una de las explicaciones que suelen darse a favor de la provisión pública de la educación está relacionada con consideraciones distributivas; aunque también se aduce que la oferta pública (producción) universal es regresiva por cuanto a las universidades públicas acceden los estudiantes de clase media que son los que pueden pasar los exámenes de admisión, pues provienen de mejores colegios (Stiglitz 2000).

En la política educativa actual, la clasificación de la educación como un bien público se basa en parte en su condición de bien público impuro, y como no exclusivo por diseño. A pesar de que es claramente un bien privado, la educación es a menudo suministrada públicamente, siempre con un objetivo de no-exclusión. Esto resulta

de su condición de bien público por diseño. Mientras que el consumo de la educación es, por un lado, un bien privado, puede afirmarse que, dependiendo de la política, también puede ser considerado un bien público.

La educación también podría ser clasificada como un bien público impuro, en tanto que, manteniendo su condición de bien privado, tiene numerosos beneficios públicos de consumo (bien conjunto en el suministro y en el consumo). Por ejemplo, la educación puede ayudar a la persona, pero también tiene grandes efectos en la sociedad, desde el desarrollo económico para reducir el crecimiento de la población y ganar en calidad de vida personal y familiar.

La educación superior: ¿un bien público global?

Los bienes públicos globales se definen como “los bienes públicos cuyos beneficios se alcanzan a través de fronteras, generaciones y grupos de población” (Kaul, 2000: 2). Esta nueva categorización tiene en cuenta las tendencias recientes de la globalización que a su vez han hecho la caracterización nacional de los bienes públicos un tanto limitada. Dada la naturaleza cambiante de lo que alguna vez actuó como barreras, tales como el transporte, la comunicación y los mercados, el mundo se ha vuelto cada vez más integrado.

La globalización, a menudo asociada con el aumento de la producción transfronteriza de bienes privados y la liberalización del comercio dentro del sistema financiero mundial, está ampliando las posibilidades para los bienes públicos y privados globales en la educación superior. La interdependencia global aumenta el alcance de las externalidades transfronterizas, por la cual las acciones en una sola nación crean beneficios o costos para la gente en otra. Del mismo modo, el desarrollo de sistemas globales acrecienta el potencial de los bienes colectivos, en el doble sentido de la población colectiva (por ejemplo, la difusión del conocimiento acerca de los problemas de salud pública) y en el colectivo de las naciones (la coordinación de los sistemas bancarios) (Marginson, 2007).

También es significativa la influencia indirecta de la educación en otros bienes públicos globales (como un producto conjunto). Por ejemplo, el conocimiento se ha discutido por ser un bien público global, y la educación tiene un efecto evidente en la capacidad de una población de alcanzar el conocimiento (Stiglitz, 1999).

Teniendo en cuenta la concepción del Banco Mundial de la educación como un bien público global, se puede deducir que toda apología de la privatización debe ser solo en el caso donde sea “desafortunadamente necesario” satisfacer la demanda y donde se corra el riesgo de un crecimiento de la exclusión.

La concepción del Banco Mundial de la educación como pública se fundamenta en el marco de los bienes públicos globales. Es importante notar, sin embargo, que a pesar de la abundante y reciente literatura sobre bienes públicos globales, y que el término ha generado una aceptación positiva en el campo del desarrollo internacional, el marco no está exento de críticas.

Una crítica ampliamente sostenida cuestiona el rigor científico de la teoría de los bienes públicos globales, en el sentido de que la nueva formulación distorsiona la teoría original y clásica de los bienes públicos. La construcción de bienes públicos globales, se considera por algunos como “centrada en una perspectiva occidental”. Las políticas fundamentadas económicamente con base en los bienes públicos globales, potencialmente debilitan otras razones no económicas para la provisión pública de ciertos bienes y servicios, tales como la educación como un derecho (Menashy, 2011).

Una crítica final del marco de bienes públicos globales es que, dada su fundamentación en la economía, hace hincapié en los beneficios o externalidades; lo cual contrasta con otra concepción, la educación como un derecho humano, que aboga por la educación universal, a pesar de los beneficios económicos y de los subproductos (Menashy, 2011).

La teoría del capital humano

La aparición de la teoría del capital humano y su aceptación en aumento en la década de 1960, causaron un cambio de enfoque en el crecimiento. El capital humano es la entrada de un ser humano en la economía sobre la base de su productividad. El beneficio -o tasa de retorno- de la inversión en capital humano de una persona se puede medir por el aumento del ingreso del individuo. Los amplios índices de rentabilidad social de la inversión en capital humano se miden con respecto al gasto público, o la inversión pública en capital humano, en relación con un aumento del PIB. Cualquier factor que aumente la productividad de un trabajador puede considerarse como una contribución al capital humano, como la educación.

El enfoque del capital humano le dio mayor legitimidad a una expansión de los programas educativos del Banco Mundial. El sector de la educación del Banco aumentó sus iniciativas de investigación y de los diversos aportes a la educación. Los resultados de la investigación sobre las tasas de rendimiento en la educación introduce el cambio de política que hacía hincapié en una mayor financiación a la enseñanza primaria -en contraposición a la educación superior- como lo más eficiente. (Menashy, 2011).

En resumen, las prescripciones de educación del Banco en materia de política de la década de 1980 apoyaron una mayor participación del sector privado, la descentralización de la gestión escolar y una reasignación con mayores fondos para la educación primaria.

El enfoque neoliberal y el Consenso de Washington

En 1989, John Williamson introdujo el término Consenso de Washington, el cual proporcionó una lista de instrumentos de política, la mayoría de los cuales eran similares a los empleados en los programas de ajuste estructural y un ejemplo de este giro neoliberal. El consenso incluyó temas tales como: la reducción del gasto público, las tasas de cambio orientadas hacia el exterior, la liberalización comercial y la privatización.

Sobre la base de las nociones liberales del individualismo y la libertad de elección, la economía neoliberal aboga por la primacía de los mecanismos de libre mercado como la competencia con el fin de lograr una eficiencia óptima, la calidad y la rendición de cuentas dentro de los servicios, y se fundamenta en una visión crítica del Estado, cuestionando la capacidad de los gobiernos, y los peligros de los monopolios estatales. A la luz de esta descripción, se puede rastrear la defensa de la privatización de la educación en un marco neoliberal. La reducción del papel del Estado en la educación, el estímulo de la competencia con el fin de aumentar la eficiencia y calidad, y las opciones de los estudiantes y padres pueden ser vistos como fundada por los ideales neoliberales.

También se citan las prescripciones de la desregulación, la privatización y la liberalización, como los postulados más importantes de la política de desarrollo neoliberal. Derivado de estas descripciones, los principales elementos de esta doctrina pueden ser identificados como el individualismo y el egoísmo, la competencia y la elección, abogando por el libre mercado, privatización, un papel mínimo para el gobierno, y el crecimiento económico como un objetivo primordial de la política pública. Las críticas centrales más notables al neoliberalismo son por sus implicaciones de equidad.

Los programas de ajuste estructural de la década de 1980 coincidieron con la expansión de las operaciones de la educación del Banco Mundial y un mayor énfasis en las inversiones en educación, debido a su alta tasa de probabilidad de retorno. Con la adopción de la política del llamado Consenso Económico de Washington, que buscaba fomentar el sector privado y la apertura de los mercados, un discurso político dominante se solidificó, en particular, para impulsar la presencia del sector privado en la educación, con la intención de aumentar la eficiencia y reducir el gasto público. La época de los programas de ajuste estructural vio una expansión en las operaciones de la educación, debido al hecho de que cualquier esfuerzo para

disminuir el gasto público, necesariamente tuvo que lidiar con el gasto en educación, que a menudo representan más del 20% de los presupuestos de las naciones.

El *Laissez-faire* de la economía de Smith y la Escuela de Chicago de Friedman son las fuentes de las políticas neoliberales de desarrollo, incluido el ajuste estructural y del Consenso de Washington, mientras que los enfoques de Samuelson y Keynes sustentan de muchas maneras las políticas actuales de desarrollo, incluido el marco de bienes públicos globales que a su vez respaldan ciertas políticas de educación del Banco Mundial junto con su enfoque neoliberal.

La educación superior financiada con recursos privados

La principal justificación para el desmonte de la financiación estatal del servicio de educación superior, es la creencia de que la empresa privada se administra más eficientemente que las empresas estatales, debido a los incentivos económicos y salariales que recibe un gerente por su gestión y el accionista por los beneficios crecientes de su inversión. Además, la privatización fue defendida como un medio ante la mala gestión del gobierno y la corrupción. En teoría, la privatización en los países en desarrollo debe ayudar al Estado en la liberación de los recursos públicos, mientras aumenta la eficiencia y la calidad del sector privado a través de la competencia.

La participación del sector privado en la educación puede adoptar una serie de formas, donde los actores privados pueden jugar un papel en la financiación, la propiedad y/o regulación de la escolarización y sus servicios asociados. Los actores privados involucrados en la educación pueden oscilar desde lo comercial, empresarial con fines de lucro, organizaciones filantrópicas sin fines de lucro, los religiosos, las organizaciones o escuelas pertenecientes a la comunidad y administradores de escuela (Menashy, 2011: 119).

La privatización, es invocada como un medio para reducir el control de la burocracia sobre

los servicios públicos, y una forma de evitar los monopolios estatales, por cuanto al existir el control por parte del mismo Estado, puede ocurrir que se incrementen los costos y los precios y se reduzca la eficiencia y calidad del servicio. Así, la prestación del servicio de educación por parte del sector privado se fundamenta en el *laissez-faire* y en los principios económicos del libre mercado.

La provisión pública y la financiación de la educación, se convirtió en un postulado relativamente normativo en la mitad del siglo XX. En la década de 1950 fue cuestionado por algunos teóricos y economistas, quienes argumentaron en favor de la privatización de la provisión y la financiación sobre la base de la elección, la eficiencia y la competencia. En la década de 1990 se produjo un giro definitivo hacia la privatización en todo el mundo, convirtiéndola en un programa y en una herramienta de reforma. Los primeros establecimientos privados de educación fueron la iglesia o las escuelas religiosas, y estas persisten en la actualidad, junto con varias otras formas de privatización.

La provisión y financiación de la educación bajo los mecanismos de mercado

Las escuelas consideradas financiadas privadamente, pero de suministro público, se caracterizan en general, como las escuelas de cobro de matrículas a los usuarios, a los estudiantes o sus padres. A lo largo de la década de 1980 el Banco Mundial abogó por matrículas a los usuarios, préstamos estudiantiles y otras formas de financiación privada de la educación pública (Banco Mundial, 1988a; 1988b; citado por Menashy, 2011).

Por esta época, fue criticada la promoción de las políticas educativas arraigadas en el “paradigma dominante en la economía”, “o un marco económico neoliberal”. Para el Banco Mundial (1986: 17), dado que “la evidencia indica que la gente está dispuesta a pagar por la educación”, se debe cobrar matrículas para los estudiantes. Esto pone los costos más en los padres que

en el Estado, y las becas iban a ser puestas a disposición de los estudiantes brillantes que no pueden pagar las matrículas. También se recomendó préstamos para estudiantes. Esta medida se cree que es eficaz ya que si los estudiantes pagan, tienen un mayor incentivo para trabajar más duro. En la década de 1990, el Banco consolidó la agenda educativa, que se aproximó a la educación, tanto como una inversión y como un medio eficaz para reducir la pobreza.

La perspectiva actual del Banco Mundial sobre la educación superior

Menashy (2011) argumenta en su tesis doctoral que las políticas del Banco Mundial sobre educación son discursivamente inconsistentes debido a la adopción simultánea de dos marcos conceptuales, bienes públicos y bienes públicos globales, los cuales están, posiblemente, en conflicto entre sí. Más específicamente, el Banco Mundial presenta la educación como un bien privado y un bien público. Para la autora, las políticas se basan, además, en la economía de mercado y por lo tanto están en tensión con la noción de la educación como un derecho humano - un marco jurídico y político, defendido por otras organizaciones de desarrollo, pero abandonada por el Banco.

La educación es ampliamente considerada como uno de los insumos más importantes para el desarrollo no solo económico, sino también para la mitigación de la pobreza, la movilidad social, la equidad de género, la salud y la participación democrática. La educación es un fin en sí mismo y no solo un medio para alcanzar otros fines.

En cuanto a la definición tradicional, los bienes que siempre son no rivales en su consumo y no excluyentes son considerados bienes públicos puros. Estos van desde la paz y la seguridad. Sin embargo, los bienes públicos puros son muy poco comunes. Los impuros, por el contrario, solo en parte pueden cumplir con una de las dos características de los bienes públicos, y benefician tanto a la persona como al público,

y en ese caso también podrían considerarse bienes privados. Una crítica a la teoría tradicional de los bienes públicos la acusa de abandonar la categoría de los bienes públicos impuros.

La empresa educativa con ánimo de lucro

El apoyo financiero del Banco Mundial al sector privado en la educación, en particular a las escuelas con fines de lucro, a través de la Corporación Financiera Internacional, (CFI), le dio una fuerza significativa a impulso de estas nuevas instituciones en la educación. La CFI, fundada en 1956, en un principio con el nombre de la Corporación para el Desarrollo Internacional, surgió de la creencia de que el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, dependen de un sector privado robusto (CFI, 2010a). Por lo tanto, su objetivo general fue -y sigue siendo- permitir que los países en desarrollo logren un crecimiento económico sostenible a través de proporcionar las inversiones y los servicios de asesoramiento para el sector privado, por cuanto, se observó que los empresarios privados no estaban siendo efectivamente apoyados por los organismos de crédito. Sin embargo, la Corporación solo invierte en empresas consideradas financieramente sostenibles, lo que significa que las escuelas que atraigan su inversión deben ser consideradas rentables.

La participación relativamente reciente de la CFI en el financiamiento de la educación pone de relieve el apoyo a la educación con fines de lucro. Las universidades privadas que funcionan sin fines de lucro a menudo se han beneficiado de medios directos e indirectos del financiamiento del gobierno, y hasta las instituciones con fines de lucro han recibido el apoyo público indirecto (Enders y Jongbloed, 2007).

La CFI critica a las escuelas privadas sin fines de lucro, tales como: las escuelas filantrópicas o religiosas, porque ellas están “sujetas a los mismos problemas de ineficiencia productiva que caracteriza la provisión pública sin fines de lucro” (CFI, 2001: 17). Según Menashy (2011: 139-140) “es evidente que la mercantilización y la

privatización están transformando la educación y que las prácticas y el espíritu empresarial son cada vez más aceptables”.

Experiencias y prácticas de la educación superior

En algunos países las universidades son tratadas cada vez más como corporaciones semi-independientes. Las tendencias a la independencia empresarial y el incremento de ingresos vía bienes privados se ven reforzadas por la globalización, que ofrece una nueva esfera de funcionamiento de las instituciones y valoriza la venta de cursos para los estudiantes internacionales, como sucede en el Reino Unido y Australia (Marginson, 2007).

En los países de habla inglesa, el concepto (la ideología de hecho) de la educación superior como un productor de beneficios privados se ha enquistado en la política y en los estudios económicos sobre esta, como uno de los resultados de la era neoliberal en la política educativa. En el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, la revisión (público/privado) tuvo lugar en la década de 1980. En los EE.UU., no fue necesario hacerlo -la noción de la educación superior como un mercado de productores institucionales de bienes privados es de larga data-. En general, en los países de habla inglesa, en vez de bienes privados, a los que se le resta importancia, la mayor parte del énfasis es puesto en forma rutinaria en los beneficios privados de la educación superior, en parte para proporcionar apoyo retórico a un cambio de la financiación de los contribuyentes para las matrículas de los estudiantes (de modo que la afirmación de que los beneficios de la educación superior son predominantemente privados se convierte en auto-realización).

El interés público en la educación superior con apoyo en recursos públicos en el Reino Unido, no está asegurado mediante la provisión directa del gobierno o el control, sino más bien por los contratos de desempeño entre el Estado y las universidades privadas, esencialmente para la enseñanza y la investigación respectivamente (Dill, 2005).

En relación con la función de extensión o de proyección social, la opinión en los Estados Unidos que las instituciones de educación superior deben proporcionar servicios a la comunidad en general, además de las funciones de investigación y de formación, no era vista como una función tradicional de la universidad en Europa o del Reino Unido. Pero esto está cambiando. El Reino Unido ha implementado ahora la “tercera función” como fuente de financiación en el que las universidades autónomas compiten por el otorgamiento de subvenciones por actividades de servicio público o de extensión, tales como cursos cortos de capacitación y consultoría. Esta idea del Estado, confiando en las instituciones privadas la oferta de un servicio público no es tan extraño como parece (Dill, 2005).

La Ley 30 de 1992

Para el caso de Colombia, la Ley 30 de 1992 estimuló la apertura de instituciones privadas de educación superior, y con estas la diversificación de programas académicos. El número de instituciones registradas en 1992 era de 254, de las cuales 59 correspondían a técnicas profesionales, 54 a tecnológicas, 67 a instituciones universitarias y 74 a universidades, las cuales desarrollaban 3.037 programas distribuidos así: técnica profesional 369, tecnológicas 452, universitaria 1.356 y postgrado 860.

Carácter académico	Oficial	Privada	Total
Técnica Profesional	9	32	41
Institución Tecnológica	12	39	51
Institución Universitaria	27	87	114
Universidad	32	48	80

Cuadro 2. Número de instituciones de educación superior de Colombia, 2010. Fuente: MEN SNIES.

Entre 1993 y 1996 se crearon 859 programas de los cuales 118 corresponde a técnica profesional, 169 a tecnológicas, 250 a universitaria y 322 en postgrado, de estos nuevos programas de postgrado, 309 corresponden a especialización, 11 a maestrías y 2 a doctorado. El cuadro 2 muestra un panorama del número de instituciones de educación superior en Colombia (oficiales y privadas) para el año 2010.

A finales de los años noventa continúa el crecimiento de la oferta de programas de especialización y maestría, y comienza a aparecer la oferta de doctorados, inicialmente por parte de algunas universidades oficiales. Estas y algunas universidades privadas hacen esfuerzos por enviar a sus profesores a realizar programas de doctorado en el exterior.

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pública	416.7	474.1	545.1	588.0	659.2	737.7	822.7	878.5	927.2
	22	45	85	51	28	80	70	58	95
Privada	583.4	575.8	568.5	608.6	622.4	625.4	664.4	691.8	747.1
	26	87	41	39	53	05	16	89	25
Total	1.000	1.050	1.113.	1.196.	1.281.	1.363.	1.487.	1.570.	1.674.
	.148	.032	726	690	681	185	186	447	420
Participación	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Matrícula pública	41,7	45,2	49,0%	49,1%	51,4%	54,1%	55,3%	55,9%	55,4%
	%	%							
Matrícula privada	58,3	54,8	51,0%	50,9%	48,6%	45,9%	44,7%	44,1%	44,6%
	%	%							

Cuadro 3. Matrícula total por sector 2002-2010. Fuente: MEN SNIES.

El rápido crecimiento del número de plazas docentes -50.000- a lo largo de los últimos 30 años, hubiera significado un reto casi imposible de cumplir en países como Francia, Alemania e Inglaterra. En Colombia no se pensó en las implicaciones de la expansión de la matrícula universitaria y la mayoría de ellas recurrió al mercado profesional para obtener sus docentes. Por ejemplo, en 1987 en el área de Ciencias Administrativas había 10.919 plazas docentes, lo que significa que 1 de cada 3 profesionales en el área era profesor universitario, fenómeno no común en otros países.

En el año 2010 la cobertura en educación superior alcanzó el 37%. Entre el 2002 y el 2010, la matrícula de pregrado creció en 69,3% al pasar de 937.889 a 1.587.928 estudiantes. Igual tendencia se observa en el número de programas de pregrado que mostraron un crecimiento de 1183% para el mismo periodo. A nivel de postgrado el número de matriculados pasó de 62.259 a 86.492, el número de

programas creció un 1339% al pasar de 296 a 3962 programas. En el cuadro 3 se puede observar la matrícula total por sector 2002-2010.

El proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992

Con base en los postulados de la UNESCO y el Banco Mundial, la política educativa de Colombia establece que, “el reto para un país como el nuestro, es justamente contar con sistemas educativos incluyentes donde se acojan diversos tipos de estudiantes y una gama amplia de instituciones tanto públicas como privadas”.

Los responsables de elaborar el proyecto de reforma, entre estos el Ministerio de Educación Nacional, sostienen que:

En un análisis del sistema de educación superior colombiano, es importante tener en cuenta las experiencias en el ámbito internacional en materia de cobertura, mejoramiento continuo de la calidad, financiación, internacionalización,

equidad y posicionamiento de la educación, como motor de todas las transformaciones sociales” (MEN 1992)

Y además invita a observar “casos como los de Brasil, Chile, China, Estados Unidos y Corea, entre otros, resultan muy ilustrativos y fueron tenidos en cuenta al momento de estructurar esta propuesta”. Es decir, muestran los casos donde ha tenido aparente éxito la universidad privada con fines de lucro.

En la exposición de motivos del proyecto de ley, se muestran algunos casos, como el de los países de la OCDE en el tema de educación superior, y destacan lo realizado recientemente por Estados Unidos, “específicamente a la financiación de la demanda en instituciones de Educación Superior con ánimo de lucro; las cuales han tenido un crecimiento en su matrícula de 236% en el periodo 1998-2009 y actualmente representan el 12% del total de estudiantes de ese nivel educativo (20% del total de estudiantes de raza negra de educación superior y 24% del total de beneficiarios de Pell Grant, las cuales son ayudas federales destinadas a cubrir un porcentaje de la matrícula de estudiantes de bajos recursos)”.

Luego muestran un caso más cercano, el brasilero, “donde la expansión del sector privado con ánimo de lucro fue determinante para el crecimiento permanente de la cobertura en educación superior”. Al parecer lo que importa es la cobertura y no la calidad, y la cobertura por cuenta de los estudiantes y padres de familia, todo lo que implique desmontar la responsabilidad estatal.

A partir de la Ley 30 de 1992 se dio un giro a la dinámica del sector en el país, afrontado una transición hacia un modelo de crecimiento donde la educación superior se convirtió en parte activa de las políticas públicas, pero el énfasis apuntó a lograr un uso más racional de los recursos, valga decir, la eficiencia a través de la competencia del sector privado (organizaciones sin ánimo de lucro). Ahora, 20 años después (2012), se pretende dar el siguiente paso,

permitir el acceso al capital financiero con ánimo de lucro.

El proyecto de Ley a partir de la autonomía universitaria, invita a que se construyan lazos con los distintos sectores, a que se promueva la internacionalización y se rindan cuentas a la sociedad y al Estado sobre sus procesos y resultados del desarrollo misional, así como de sus recursos financieros, físicos, y humanos; e igualmente, la propuesta resalta el papel de la educación superior en la pertinencia de la formación del capital humano que requiere el país, ya que no solo el acceso al sistema garantiza una mayor equidad y en consecuencia una movilidad social real.

Actualmente, existen en Colombia cuatro tipos de instituciones de educación superior: universidades (80), instituciones universitarias (114), instituciones tecnológicas (51), e instituciones técnicas (41). El cuadro 6 muestra el número de instituciones de educación superior de Colombia en el año 2010, tanto oficiales como privadas.

El propósito central del proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992 consistió en la incorporación de un nuevo actor financiero, la sociedad anónima con fines de lucro:

Actualmente las instituciones de educación superior están organizadas por disposición legal como instituciones sin ánimo de lucro. Esto ha resultado ser un limitante para la inversión privada, que ha querido participar en el sector de la educación superior. En este sentido y con el ánimo de nutrir al sector de nuevas y mayores fuentes de financiamiento, es importante abrir el espacio para que las actuales instituciones sin ánimo de lucro coexistan con nuevas IES que tengan la naturaleza de, por ejemplo, sociedades anónimas;

es decir, empresas de educación con ánimo de lucro.

En la exposición de motivos del proyecto de ley se hace una apología de las ventajas de este tipo de instituciones:

Esta posibilidad es un incentivo a la inversión privada para participar en el sector, pues el marco jurídico de este tipo de sociedades es más flexible en cuanto a la transferencia de activos y pasivos, lo que hace que su crecimiento sea más rápido y permite la formación de alianzas nacionales e internacionales. Este tipo de instituciones estarán sujetas a reglas claras de rendición de cuentas y asociadas a altos estándares de calidad y bajo el mismo marco regulatorio de todo el sector.

Más adelante agrega;

el Proyecto de Ley contempla una nueva categoría de instituciones de educación superior por el origen de sus recursos, al adicionar a la actual clasificación de públicas y privadas la de instituciones de educación superior mixtas. Se pretende así establecer la habilitación normativa para que recursos del sector privado se vinculen al esfuerzo estatal que propende por la ampliación de la cobertura de la educación superior.

Desde luego que el Proyecto de Ley también tiene puntos positivos, pero el haber centrado el peso de la reforma en las sociedades con ánimo de lucro, oculta las bondades del mismo, por ejemplo, el extender la autonomía universitaria para todas las instituciones de educación superior, y los objetivos de cobertura, investigación, calidad, internacionalización (movilidad de estudiantes y profesores) y financiación.

Finalmente, aquí aparece de nuevo la contradicción entre la educación superior como bien privado, bien público, bien mixto o bien público global: La declaración de la Conferencia Mundial de Educación Superior, celebrada por la UNESCO, en París, en el año 2009, hace un reconocimiento a la educación superior como: "Un bien público y un imperativo estratégico para todos los niveles de educación" (UNESCO, 2009).

Conclusiones

La principal conclusión apunta, que desde la perspectiva de la teoría de los bienes públicos, la educación superior es un bien privado,

suministrado por el Estado o por instituciones privadas (confesionales y laicas). Sin embargo, también se puede considerar como un bien público global (de ahí la contradicción del Banco Mundial), como un producto conjunto que contribuye a otros bienes públicos (el conocimiento, la paz y la seguridad, el desarrollo social y la reducción de la pobreza) y a bienes privados (títulos académicos para alcanzar objetivos laborales y de ingreso, movilidad social y estatus social, el crecimiento).

La segunda conclusión muestra que la opción público/privado, es finalmente una opción política de cada sociedad, es una decisión de la sociedad libre y soberana.

Como consecuencia de las dos anteriores conclusiones, se deriva que la educación superior y la investigación no son ciertamente un bien público puro, ya que permiten una organización privada, así como un retorno de la inversión colectiva. Los resultados pueden estar más cerca del bien privado, por ejemplo, los títulos que conducen a empleos bien remunerados. Todos estos bienes es probable que se encuentren en algún lugar entre los bienes públicos y privados, o que tengan elementos de ambos. Las universidades no solo son multifuncionales, son instituciones multiproductos, su realidad no siempre corresponde a los tipos ideales de los bienes públicos y privados (Enders y Jongbloed, 2007).

Una cuarta conclusión, con base en el anterior contexto, muestra que no parece viable la propuesta del Estado de invocar la vinculación del capital privado con ánimo de lucro con la pretensión de ampliar la cobertura, y de buscar la autofinanciación de la universidad oficial, porque si bien se requiere la ampliación de la cobertura, la universidad no puede estar orientada tan solo a otorgar títulos académicos, es necesaria una educación superior de calidad.

Se requiere una formación de profesionales e investigadores bien ilustrados y con ética que puedan contribuir a orientar las decisiones democráticas de la sociedad.

Finalmente, en el proyecto de reforma se justifica la apertura del sistema al capital con ánimo de lucro (sociedades anónimas) con base en la escasez de recursos públicos y se cita a la UNESCO, como soporte: si bien deben agotarse todos los esfuerzos con miras a aumentar la financiación pública de la educación superior, “es preciso reconocer que los fondos públicos son limitados y tal vez no resulten suficientes para un sector que evoluciona tan rápidamente. Así, debería estimularse también la financiación privada”, (UNESCO, 2009) y la necesidad de explorar, otras fuentes de financiación como “la creación de instituciones de capital mixto e instituciones con ánimo de lucro”. (UNESCO, 2009). No obstante, esta es también la política y agenda del Banco Mundial sobre la educación superior para los países en desarrollo, y Colombia no escapa a esa influencia.

Referencias bibliográficas

- Bowles, S. y Gintis, H. (1976), “Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life”, en New York: Basic Books, Inc.
- Dill, D.D. (2005), The Public Good, the Public Interest, and Public Higher Education, en *Paper prepared for the conference ‘Recapturing the “Public” in Public and Private Higher Education’*. City University of New York.
- Enders, Jürgen y Jongbloed, Ben (2007), The Public, the Private and the Good in Higher Education and Research: An Introduction.
- CFI (2001), Investing in Private Education: IFC’s Strategic Directions, en *Washington, D.C.: International Finance Corporation*.
- CFI (2010), Health and Education, en *Retrieved May, 2010, from <http://www.ifc.org/che>*
- Marginson, Simon (2007), The public/private divide in higher education: A global revision, en *Monash Centre for Research in International Education, Faculty of Education, Monash University, Victoria 3800, Australia*.
- Menashy, Francine Sara (2011), Education as a private or a global public good: competing conceptual frameworks and their power at the world bank, *Thesis of Doctor of Philosophy, Department of Theory and Policy Studies in Education, Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto*.
- Samuelson, Paul (1954), “The pure theory of public expenditure”, en *Review of Economics and Statistics, 11, 387-389*.
- Silva, José (2000), Financiación de las universidades estatales u oficiales en Colombia, en *Tesis de Maestría en Economía, Universidad Nacional de Colombia*.
- Silva, José (2003), Viabilidad de las políticas públicas en educación superior recomendadas por el Banco Mundial y la UNESCO: cobertura, financiación y privatización, en *Revista Paso a Paso, ESAP, Territorial Boyacá, diciembre*.
- Silva, José (2008), Módulo de Economía Pública –bienes públicos, en *Programa de Administración Pública Territorial, ESAP, diciembre*.
- Silva, José (2011), Las finanzas públicas y la economía pública: una mirada histórica a su evolución y desarrollo, en *Revista CIFE, Universidad santo Tomas, Bogotá, enero-junio*.
- Stiglitz, Joseph (1999), Knowledge as a global public good, en I. Kaul, I. Grunberg & M. A. Stern (Eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (pp. 308-325). New York: The United Nations Development Programme.
- Stiglitz, J. E. (2000), Economía del sector Público, en *Antoni Bosch Editor, Barcelona*.

UNESCO. (2009), Mission, en *Retrieved September, 2009*, from <http://www.unesco.org/en/efa-international-coordination/mission/>

UNESCO. (2010). Education for All Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized, en *Oxford: Oxford University Press*.

UNESCO y UNICEF (2007), A Human Rights-Based Approach to Education for All, en *New York: UNICEF*.

World Bank (1986), Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options, en *Washington, D.C.: World Bank*.

World Bank (2010), *Concept Note for the World Bank Education Strategy 2020*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2010a), Public-Private Partnerships in Education, *Retrieved September, 2010*, from <http://go.worldbank.org/ANNUSMWCD0>

World Bank (2010b), World Bank: Education, en *Retrieved May, 2010*, from <http://go.worldbank.org/TPRARE9EB0>