# La financiarización de la educación superior

Daniel Libreros Caicedo

Profesor
Departamento de Ciencia política
Universidad Nacional de Colombia

## a) El "cuello de botella" del financiamiento de la Educación Superior según el Banco Mundial

El proyecto de reforma de la ley 30 derrotado por el extraordinario movimiento de protesta estudiantil que presenciamos en las últimas semanas completaba un ciclo de definiciones institucionales mediante las cuales los recursos del servicio de la educación superior quedan controlados por los intermediarios financieros.

Efectivamente, el artículo 152 del proyecto de ley transformaba el FODESEP, entidad de naturaleza jurídica mixta a la que se encuentran asociadas 125 universidades y sirve al financiamiento genérico de las Instituciones de educación superior[1], que en la actualidad pertenece al

1 Este tipo de financiamiento fue definido por la ley 30 de 1992 como el que fluye hacia la oferta educativa. Por ello es genérico. Incluye posibilidades crediticias al "desarrollo científico, académico y administrativo; al fortalecimiento de su infraestructura física; a la renovación y adquisición de equipos y dotaciones y al desarrollo de programas de creatividad, bienestar universitario que las Instituciones deban llevar a cabo en beneficio de la comunidad académica…". El monto de los activos de FODESEP reconocido oficialmente en sus balances al finalizar el 2010 llegaba a $22.907.781.

Madres y hermanas de los jóvenes desaparecidos en Soacha, Kennedy y Álamos, que luego fueron reportados como "bajas en combate". Tomado de: http://www.elespectador.com/files/images/91c18a151994e9667157567406cb07ef.jpg

área de la economía solidaria, en sociedad anónima[2]. De esta manera, las operaciones crediticias de FODESEP quedaban incluidas en el mercado de capitales.

Si FODESEP -desde la ley 30- ha garantizado el crédito a la oferta, el ICETEX lo ha hecho con la demanda. Esta institución viene siendo controlada por el Banco Mundial desde 2002, cuando le concedió un préstamo por US$200 millones asociado al programa ACCES (Acceso con calidad a la Educación Superior). El otorgamiento de ese crédito partía del convencimiento del equipo directivo del BM de que a causa de las restricciones fiscales, Colombia no podía aumentar la oferta educativa terciaria. El aumento de graduados en el bachillerato -ante la incapacidad de la universidad pública y los altos costos de la privada- ha creado un cuello de botella para el ingreso al sistema de educación superior, argumentaban. La incapacidad de las universidades públicas se encuentra asociado a las restricciones fiscales, añadían. "La relación de deuda/PIB era del 56,8 por ciento en el año 2006, y se requiere de una estricta disciplina fiscal para controlar la inflación y asegurar el crecimiento. El Gobierno colombiano ya se encuentra agobiado por un sistema público de pensiones costoso y el alto costo de la violencia, y está buscando implementar una recuperación de costos en el sistema universitario

2 La propuesta en el articulado de la reforma establecía en el artículo 152: "Transfórmese el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, FODESEP, creado por la Ley 30 de 1992, en una sociedad de economía mixta de carácter nacional, constituida como sociedad anónima vinculada al Ministerio de Educación Nacional, con domicilio en Bogotá, cuyos objetivos serán actuar como instancia estructuradora de proyectos para la expansión y el mejoramiento de la calidad del servicio público de Educación Superior y como fondo de garantías para los créditos otorgados a Instituciones de Educación Superior estatales y privadas, (proyectos destinados a calidad)…".

público. No sería sostenible una inversión del gobierno para ampliar el sistema dadas las tendencias demográficas y fiscales actuales…".[3]

Esta caracterización del Banco Mundial constituye una confesión explícita no tan solo del tipo de prioridades presupuestales que las elites internas y transnacionales han definido para el país, sino, igualmente, del carácter de Estado que se encuentra asociado a las mismas. Conforme al presupuesto que el Congreso aprobó para el próximo año, un monto superior al 40% del mismo cubrirá los pagos de endeudamiento al capital financiero y el gasto militar. Estamos en presencia de un Estado controlado por los grandes intermediarios financieros y volcado a la guerra interior, que al mismo tiempo, reduce cada vez más los derechos sociales y que, como si fuera poco, legisla para que esta situación se agrave en el futuro inmediato, tal y como quedó confirmado con el regresivo Acto Legislativo denominado Sostenibilidad Fiscal. Se trata, adicionalmente, de un Estado que en el tercer país más inequitativo del planeta, según el PNUD, desarrolla una política fiscal regresiva con grandes exenciones y una evasión tolerada para los grandes inversionistas.[4]

3 "The Government cannot afford to increase tertiary education supply on its own", Banco Mundial, 2008, citado por Víctor Manuel Gómez y Jorge Celis Giraldo, en la· *Revista de Estudios Sociales*" No. 33 de la Universidad de los Andes, Agosto del 2009.

4 El propio Departamento Nacional de Planeación reconoció hace dos años que el monto total de las exenciones a la renta sumó $9 billones. Ricardo Ortega, actual Gerente de la DIAN, a principios de octubre en el debate parlamentario realizado a propósito de la reglamentación del Sistema de regalías, anotó a propósito del comportamiento de las empresas extractivas multinacionales, "Algunas empresas del sector minero energético efectúan transacciones con entidades en paraísos fiscales, el 100% de las ventas lo hacen a compañías vinculadas, no hay información disponible de los compradores"(…) "Algunas empresas del sector petrolero disfrazan de legales importaciones ilegales de equipos robados en Venezuela y Ecuador. Incluyen estos activos como fijos que usan para la deducción especial, sobornan a los empleados de la aduana… Inflan los costos de los servicios contratados… para disminuir la base gravable…". En vista de la deducción de activos fijos productivos las empresas petroleras, mineras y de concesiones de infraestructura le han pasado factura al país por $18,5 billones…". *"El Espectador"*, octubre 8 del 2011. Se trata de un régimen tributario vergonzoso. Afortunadamente el movimiento estudiantil ha empezado a denunciarlo contrastándolo con el gasto fiscal en Educación Superior.

### b) El crédito ACCES y la modificación del ICETEX

Ubicado en esa perspectiva de análisis, el BM definió mediante el crédito ACCES una política financiera para la educación terciaria sesgada 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[5], a través de una cartera crediticia que ha aumentado de manera considerable.[6]

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. Esto ha tendido graves consecuencias para la IES públicas.

Adicionalmente, el Banco Mundial exigió una transformación de la naturaleza jurídica del ICETEX para incorporarlo al sistema financiero. La ley 1002 del 2005 cumplió con ese objetivo, definiéndolo como "una entidad financiera de naturaleza especial" regido "por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, decreto ley 663 de 1993 y el Decreto 278 del 2004…". Esta misma ley creó un Fondo de Garantías para "cubrir riesgos, fijar comisiones y definir los márgenes de cobertura". Bajo estas definiciones los dineros de la financiación a la demanda educativa ingresaron al mercado de capitales y a la entidad se le exigió una tercerización de actividades administrativas conforme a los criterios de la gerencia bancaria[7].

5 Debe tenerse en cuenta que el ICETEX presta a una tasa de interés del 16% anual que es un monto excesivo para esos estratos que los obliga a pagar el endeudamiento durante muchos años. Esta es una de las causas del porqué la cartera de dudoso recaudo, según la propia directora del ICETEX, ya llega al 30%. Debe tenerse en cuenta que cuando se habla de créditos a la educación superior se incluyen los niveles técnicos y tecnológicos y en general instituciones de baja calidad, en las que estudia una capa importante de la población de estos estratos. A las familias de los estudiantes que no acceden al ICETEX les queda la banca privada con altas tasas de interés. En el país desapareció el crédito de fomento desde 1993 con la reglamentación de la ley orgánica de política monetaria (ley 32 de 1992).

6 El Icetex, durante el período 2002-2010 aumentó su cartera de préstamos en un 268%, pasando de $154.272 millones de pesos a $652.352 pesos. Datos de su propia página *web*.

7 Ese tipo de gestión ha sido ponderada por los propios directivos del BM como una estrategia complementaria de reducción de costos. Axel F.B. van Trotsenburg, director del Banco Mundial para Colombia y Méjico, anotó en 2008 al respecto: "Además de la exitosa focalización del programa, ICETEX, la institución colombiana de créditos educativos gubernamentales, mejoró

La reforma de la ley 30 intentaba ampliar el mercado de capitales con créditos educativos elevando los ingresos del ICETEX a $4 billones en 2019. Incluía, adicionalmente, unos créditos focalizados a las familias más pobres, con soporte presupuestal y a título de subsidio a la tasa de interés, es decir, manteniendo el crecimiento de la inflación. Debe tenerse en cuenta que la focalización es un mecanismo institucional de la política social neoliberal antípoda del universalismo en los derechos, que en el propio diseño de ACCES el 30% del portafolio total de ICETEX estaba destinado a focalización y que la política de cero tasa de interés ha sido parte de una estrategia internacional de "bancarización" de pobres para, una vez incorporados en las redes crediticias de los intermediarios financieros, cambiarles las reglas de juego. Esto ya fue experimentado en Estados Unidos y en Chile, para citar ejemplos emblemáticos. De hecho, la existencia de la sostenibilidad fiscal era una señal clara de que asistiríamos en el país a ese tipo de situaciones.

**c) La Reforma Institucional que acompaña a la financiarización educativa**

Sin embargo, lo más significativo del crédito ACCES fue la reforma institucional que acompañó a las modificaciones crediticias. Esta incluyó la creación del Viceministerio de Educación Superior, el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Información -SNIES- mediante el cual se homogenizan los indicadores para el diseño de las políticas internas de las universidades y para la gestión administrativa, indicadores que además de tomar los métodos empresariales, inciden en las decisiones del conjunto del funcionamiento de las IES[8]. Igualmente, incluyó el Observatorio Laboral, expresión de la "pertinencia educativa", tantas veces ponderada en los discursos oficiales, entregándole a las universidades, los estudiantes y las

sustancialmente la gestión de los créditos estudiantiles. Por ejemplo, ICETEX redujo sus costos administrativos de 13.2 por ciento de su presupuesto en 2002 a 7.6 por ciento en 2006…". *"En Breve"*, publicación del Banco Mundial - Internet, No. 100, enero de 2007.

8 Estos indicadores incluyen, "seguimiento de los estudiantes; tasas de graduación; tasas de deserción; utilización de espacios; programas de estudios; e información financiera clave…" Resaltado por Axel F.B. Van Trotsenburg, en op.cit, enero del 2007. La legislación concordante se encuentra en diversas normas educativas.

empresas la información sobre cuáles carreras tienen mayor demanda en el mercado laboral[9].

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. Estamos en presencia de la tiranía homogenizante del mercado que determina el carácter de universidad diseñado por el neoliberalismo[10].

La Reforma de la ley 30 fortalecía aún más ese autoritarismo hasta el punto que en su primera versión liquidaba los Consejos Académicos en las universidades estatales. Ello, por cuanto esta reforma intentaba establecer una nueva fase institucional de la mercantilización educativa y pretendía la adecuación normativa a la transnacionalización del negocio educativo por la vía de los tratados de libre comercio, lo cual exige estándares normativos internacionales[11]. 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.

9 Esta información se encuentra disponible al público en http://www.graduadoscolombia.edu.co.

10 Víctor Manuel Moncayo ha resaltado este aspecto en varios de sus artículos sobre el tema.

11 Fue esta una de las razones del porqué los rectores de las universidades privadas de elite se opusieron a la reforma. Ellos han exigido, públicamente, participar en las definiciones de las reglas de juego de la transnacionalización del servicio educativo que se anuncia con la aprobación del TLC con Estados Unidos.

La financiarización de la educación incluye, adicionalmente, a las entidades estatales encargadas de la investigación. Efectivamente, la ley 1286 de 2009, que estableció el actual sistema de investigación, creó un fondo patrimonial autónomo para apalancar la investigación en ciencia y tecnología, denominado el Fondo Francisco José de Caldas. En este fondo participa el capital privado y se administra mediante una fiducia cuya comisión se paga conforme a los rendimientos financieros. Obviamente que a este esquema financiero corresponde una investigación achatada y reducida, igualmente, a la pertinencia del mercado.

Por último debe añadirse, en este tema de la financiarización educativa a otra entidad de crédito a la oferta educativa que la reforma de la ley 30, en su artículo 154, ratificaba como banco de segundo piso, FINDETER. Esta entidad, conformada a la manera de sociedad por acciones con participación mayoritaria del Estado, avala préstamos a través de la banca comercial en todos los niveles del sistema educativo para mejoramiento de infraestructura física y tecnológica y para "optimización de calidad y ampliación de cobertura". Sin embargo, en la reforma se le asignaban funciones de crédito a la demanda asociadas al ICETEX[12], intentando profundizar la política regresiva de seguir compensando las restricciones fiscales que impiden la ampliación adecuada de las universidades públicas con el endeudamiento de las familias. La misma que de manera explícita reconoció la tecnocracia del BM, hace algunos años, cuando exigió la reestructuración del ICETEX.

12 "FINDETER establecerá líneas de crédito especiales para el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX, con destino a financiar programas de crédito educativo teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en la Ley 1002 de 2005…".

La organización Mujeres de Negro realizó en Madrid una concentración silenciosa para denunciar el feminicidio que se produce en la ciudad colombiana de Buenaventura .
Tomado de: http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-313360-mujeres-de-negro-denuncian-feminicidio-buenaventura