COLOMBIA: La muerte lenta de la universidad pública de investigación, por Boris Salazar

La eliminación del decreto 1279 de 2002, que establece el régimen salarial y prestacional de los profesores de la universidades públicas, no es la crónica de una muerte anunciada, sino el anuncio del inicio de la muerta lenta de la universidad pública de investigación en Colombia. Mientras que en el relato de García Márquez el desenlace coincide con el asesinato de Santiago Nassar, en el relato del futuro de la universidad pública de investigación no hay un evento final que lo resolverá todo. En su lugar, el gobierno y el estado han puesto en marcha un proceso que ya está aniquilando, poco a poco y sin afán a la universidad pública de investigación.

El fin no llegará con la mal llamada reforma al 1279. De hecho, comenzó mucho antes con el intento de reforma del primer gobierno de Santos a la Ley 30. Pero el inesperado y potente movimiento estudiantil de 2011 se interpuso entre el gobierno y el futuro y la marcha de la historia pareció detenerse de repente. Pero no por mucho tiempo. El futuro regresó con el Acuerdo por lo Superior, tomó impulso con la aplicación del inspirado Ser Pilo Paga, la desaparición de un golpe de más de la mitad de las revistas académicas nacionales, y la transferencia de los recursos de la educación superior pública a la privada a través del Icetex.

Mientras que el gobierno aprendió mucho y muy rápido, estudiantes, profesores y comunidades universitarias caímos en el estupor de los justos. Mientras que el movimiento estudiantil soñaba con una ilusoria ley para la educación superior, el gobierno refinaba sus estrategias. No más leyes generales, no más debates en el congreso, no más movilización estudiantil, no más inútil deliberación pública. Sólo acciones de choque, disfrazadas de subsidios a los más inteligentes entre los más pobres. Medidas tan universales en su concepción que hasta los más brillantes líderes de la educación superior pública no dudaron en celebrarlas. No eran acciones improvisadas. Respondían a una visión de largo plazo acerca de lo que debería ser la educación superior en los países en eterno desarrollo.

Es la visión que los expertos de las grandes instituciones de crédito del mundo —casi siempre economistas sin la menor idea acerca de lo que es la educación— ha concebido en las últimas décadas para la educación superior. Pero no es una simple copia de lo pensado por el Banco Mundial. Contiene un valor agregado criollo nada despreciable. Contrario a lo que casi todo el mundo piensa, el ataque al 1279 y sus efectos presupuestales no es una posición unilateral del gobierno y sus asesores. De hecho, fue encabezado por el rector saliente de la Universidad de Antioquia, quien en un momento de inspiración descubrió que el déficit de la Universidad pública, y de su universidad en particular, se debía al excesivo crecimiento de los salarios de los profesores.

Este descubrimiento, muy bien publicitado en los medios de comunicación de masas, fue el inicio de un consenso de expertos con respecto a la inconveniencia del 1279. De pronto, hubo una nítida explicación conservadora para el déficit secular de las universidades públicas. Una explicación que no venía del gobierno, sino de un rector preocupado con la situación de su universidad. Imposible encontrar una explicación con origen más legítimo.

Los muchachos y muchachas del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Educación habían hecho sus propias cuentas y vaticinaban y vaticinan que para 2025 se cruzarían la curva de la cuenta salarial de los profesores con la del presupuesto para la educación superior. La catástrofe inminente como justificación de las acciones heroicas por venir.

Nadie conoce, sin embargo, los modelos en que se basan predicciones tan contundentes. Nos han dicho, con la admiración que producen las habilidades de los muchachos formados en el Norte, que sus predicciones son irrefutables y que el consenso logrado tiene una sólida base científica. Pero sin conocer esos modelos y sin replicarlos no es posible creer en sus predicciones.

Es más: hay estudios serios, realizados desde la universidad colombiana, por investigadores y profesores de universidades públicas, que han encontrado resultados opuestos. El estudio de Quimbay y Villabona (citado por Yepes 2018), por ejemplo, llega a resultados que contradicen directamente los hallazgos de los expertos de los ministerios. Los autores encontraron que no ha habido variación significativa en el salario promedio mensual de los 9926 profesores de tiempo completo de 29 de las 32 universidades públicas en el periodo 2003-2013.

Menos del 1% de los profesores de las universidades públicas tienen salarios por encima de los 20 millones mensuales. Son investigadores, en su gran mayoría de las ciencias naturales, que han obtenido esos salarios siguiendo las reglas del juego establecidas por el 1279, cuyo objetivo central era el desarrollo de la investigación científica en Colombia. La distribución de la calidad de las publicaciones científicas no es homogénea: sigue una ley de potencia en la que unos pocos investigadores publican mucho en las revistas más reconocidas, y una gran mayoría publica muy poco o nada, y cuando lo hacen lo hacen en revistas de menor reconocimiento. Por eso, el salario promedio mensual de los profesores se ha mantenido estable, mientras que los salarios de enganche siguen siendo mucho menores que los de las universidades privadas.

Pero los hechos científicos no invalidan la efectividad política del consenso de expertos que pretende representar el conocimiento más avanzado con respecto a la educación superior. ¿Cómo podría dudar la opinión pública si los mismos rectores de las universidades públicas más importantes han encontrado que su situación deficitaria es causada por el crecimiento excesivo de los salarios profesorales, causado a su vez por unos incentivos perversos?

La efectividad política del consenso viene de la mano con el carácter tecnocrático, sin sesgos ideológicos aparentes, de las medidas concretas tomadas por los expertos del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Al contrario de lo ocurrido en Chile, en donde todas las medidas privatizadoras llegaron de la mano de una ideología abierta y desafiante, en Colombia todo llega envuelto en un manto de sana tecnocracia, libre de toda ideología.

Las políticas detrás del consenso

Es obvio que se trata de un consenso del que participan funcionarios del gobierno y algunos directivos de universidades públicas. Por fuera de la discusión, como ha sido usual en este gobierno y en los anteriores, han quedado profesores, estudiantes y comunidades universitarias y, por supuesto, la nación colombiana. ¿Cuáles es la verdadera política del gobierno para la educación superior y cómo la justifica?

En el centro de todo el plan de reforma está el ICETEX, como el banco que no sólo presta dinero a estudiantes y familias, sino que financia la universidad privada –vía Ser Pilo Paga y Tú Eliges— y hasta se encarga de la promoción de programas de investigación de gran escala (con la participación de universidades acreditadas y no acreditadas, del extranjero y de Colombia) a través de Colombia Científica. (World Bank 2017) El que el ICETEX, un banco de segundo piso con poderes crecientes, sea ahora la pieza clave de la estrategia gubernamental para la educación superior no es pura coincidencia. Refleja el nuevo consenso con respecto al carácter estratificado y mixto de la educación superior y al papel crucial del estado como financiador en última instancia, a través de la oferta y la demanda, de las universidades pública y privada.

Todo esto puede ser leído en el texto de un préstamo del Banco Mundial a Colombia por 467 millones de dólares para realizar reformas sustanciales en la educación superior, teniendo como eje central al ICETEX. De hecho, el líder del proyecto es un viejo conocido de la universidad pública colombiana: el antiguo viceministro de Educación, Javier Botero.

Para entender los alcances del préstamo y del proyecto correspondiente es recomendable conocer sus beneficiarios potenciales:

Los beneficiarios directos del proyecto incluyen los estudiantes receptores de crédito (82,399), receptores de becas (95), las instituciones de educación terciaria (IETs) y las firmas participantes en los Ecosistemas de Investigación y las que reciben préstamos institucionales (16 al menos), y los investigadores y personal de las IETs –incluyendo a quienes cubrirán un número de nuevas posiciones que serán creadas. Los beneficiarios indirectos incluye a todos los receptores de préstamos del ICETEX, ya que el componente de fortalecimiento institucional del ICETEX será el fundamento de la toda la institución. Muchas otras IETs se beneficiarán indirectamente a través de la matrícula de los receptores de préstamos del ICETEX y de esfuerzos de fortalecimiento institucional a los que se comprometen en sus contratos con ICETEX. […] Se espera que más de 287,655 estudiantes anuales, en promedio, se beneficiarían de los servicios del ICETEX. (World Bank 2017, 16)

El proyecto tiene tres grandes componentes:

El componente 1 que provee financiación a estudiantes que atienden educación terciaria y posgraduada a través de créditos estudiantiles y créditos condonables. El componente 2 que provee financiación a instituciones para llevar a cabo mejoramientos en la calidad a través de becas de investigación y préstamos para mejoramiento de la calidad conducente a la acreditación. El componente 3 que apoya la gerencia del proyecto y el fortalecimiento institucional del ICETEX. (Ibíd., 16-17)

La mayor parte del préstamo (404 millones de dólares) iría al componente 1 (financiación a través de la demanda), mientras que el 2, que incluye Colombia Científica, y que sería administrado por Colciencias, recibiría 56 millones de dólares, y el ICETEX 7 millones dólares para mejorar su capacidad operativa como centro del sistema en su conjunto. La estructura del préstamo condensa la política del gobierno para la educación superior: financiación a través de la demanda, con préstamos del ICETEX, mejoramiento de la calidad a través de Colombia Científica y fortalecimiento del ICETEX. De hecho, la financiación de la investigación científica quedaría reducida al programa Colombia Científica.

Lo citado más arriba es la concreción contemporánea y colombiana de lo que el Banco Mundial proponía hace 18 años:

De hecho, la educación superior puede ser provista y financiada ya sea en forma enteramente pública, o enteramente privada (incluyendo organizaciones no gubernamentales). Dado que un sistema puramente público no está en posición de satisfacer las demandas por excelencia y acceso, y que un sistema puramente privado no salvaguarda adecuadamente el interés público, sistemas híbridos merecen seria consideración. (World Bank 2000, 56)

Con el tiempo Colombia ha llegado al virtuosismo en la aplicación de esos mecanismos. Vean lo que decía el Banco Mundial hace casi dos décadas y compárenlo con lo que hoy hace, no sin cierta originalidad, el gobierno colombiano:

La provisión privada de educación superior es atractiva porque puede garantizar más o mejor educación al mismo costo total de la pública. Puede ser acoplada con financiación pública, como en el caso del sistema de vales en el que el gobierno da becas a los estudiantes que están en libertad de matricularse en distintas instituciones (o le da el dinero directamente a la institución después de que el estudiante se matricula). (Ibíd.)

En Colombia la reducción sistemática de la financiación de la universidad pública y el fin del objetivo de proveer educación superior a todos lo que lo puedan hacer sin importar sus ingresos se convirtió en los últimos años en su opuesto: la financiación de universidad privada con fondos públicos. Ser Pilo Paga es su concreción: subsidiar la educación superior, en instituciones privadas, de 10, 000 de los 550,000 estudiantes que terminan secundaria cada año.

El fin de la universidad pública de investigación

La separación brutal entre investigación y docencia, que ya está ocurriendo en forma acelerada en Estados Unidos y que se implementará en Colombia con la eliminación del decreto 1279 de 2002, es el golpe de gracia a la universidad pública. La Universidad de Texas en Austin, como otras grandes universidades públicas de investigación en Estados Unidos, combinaba docencia e investigación en todos orgánicos que habían permitido su supervivencia frente a las gigantescas universidades privadas de investigación, generosamente financiadas por fondos privados, fundaciones y empresas.

La estrategia central es fomentar sólo la investigación rentable que represente ingresos económicos inmediatos o a mediano plazo. Mientras que los investigadores son contratados, en forma directa por las corporaciones interesadas en líneas de investigación con alta potencialidad de mercado, los profesores cuya investigación no tiene demanda deberán dedicarse a la docencia con salarios declinantes. Los incentivos para la investigación de consultoría son evidentes: los investigadores más productivos son pagados a precios competitivos, en línea con las ganancias que están obteniendo las corporaciones que los contratan. Con el tiempo, los investigadores más exitosos no tendrán incentivos para permanecer en las universidades y las grandes universidades públicas de investigación tenderán a desaparecer.

William Banowsky Jr. define la situación estratégica con absoluta claridad:

Usted tiene una situación en la que las universidades privadas fuertes son tan fuertes como siempre, mientras que las públicas son débiles. El resultado más probable, si esto continuara, sería un desmantelamiento del sistema público de educación superior. En lugar de tener un número de universidades públicas de investigación de alto nivel, sólo habrá unas pocas. Degradar la calidad de las universidades públicas de investigación y separar de ellas la misión de investigar, privatizándola, las convertirá en escuelas de comercio glorificadas. (Banowsky en Douglas-Daniel 2016)

En Colombia el desmantelamiento de las universidades públicas de investigación está siendo implementado por otras vías. Después de culpar de la des financiación de las universidades públicas al crecimiento sin límite de los salarios de los profesores, impulsado por los incentivos establecidos del decreto 1279 de 2002, el gobierno intervino primero sobre el estatus de las publicaciones en las que los profesores socializaban los productos de sus trabajos de investigación. La operación fue efectiva en sus resultados: la mitad de las revistas colombianas desaparecieron del escalafón y casi todas las supervivientes terminaron en las franjas Q3 o Q4 del índice inventado por Colciencias.

Pero este sólo fue un golpe táctico con impacto sobre quienes seguirán cobijados por el decreto 1279. El golpe decisivo está en lo que pasará con el futuro de las carreras profesorales y de la investigación. Las nuevas reglas del juego esbozadas por una comisión de los Ministerios de Educación y Hacienda, a cuyas reuniones han asistido los rectores de las tres grandes universidades públicas de investigación, incluyen el fin de los incentivos salariales por productividad intelectual, la introducción de incentivos a la docencia y a la “transferencia” –un eufemismo para nombrar la consultoría— y el establecimiento de una escala salarial fija, como la existente en la educación primaria y secundaria con los resultados que ya conocemos.

Esta escala, según lo manifestó el señor Rector en el Consejo Académico, estaría entre los 6 y los 15 millones, lo que terminaría con todo incentivo para que los profesores investigadores permanecieran en las universidades públicas y llevaría a su migración en masa a las universidades privadas que pueden ofrecer salarios competitivos de mercado.

La escala propuesta sería el peor de los mundos posibles para los profesores de las universidades públicas. En términos comparativos los salarios promedio por categoría de las universidades privadas son mayores que los de las universidades públicas. La razón es sencilla: en las universidades privadas el mercado fija los precios de los contratos en condiciones competitivas: las universidades deben competir a través de salarios más altos por los profesores de mayor capacidad investigativa, mayor prestigio y mayor capacidad para ganar consultorías. En las universidades públicas no hay competencia y los únicos incentivos existentes desaparecerían con la eliminación del 1279.

La comparación con los salarios promedio de profesores de productividad similar en universidades similares de América Latina muestra que los salarios de los profesores universitarios colombianos son muy inferiores que el de sus pares. La propuesta del gobierno equivale a una disminución real y abrupta de los salarios de los profesores de las universidades públicas y a la desaparición de los incentivos para realizar investigación.

Si los planes del gobierno se concretan la muerte lenta de la universidad pública de investigación en Colombia sería inevitable. A menos, claro, que la universidad colombiana resista.

Referencias

Douglas-Daniel, G. 2016. The future of public universities is in jeopardy, and this documentary explains why, The Washington Post, September 2.

Quimbay, C. J. y J. Villabona. 2017. El desfinanciamiento de las universidades estatales en Colombia y su efecto sobre el salario de los profesores de carrera docente. FCE-CID No 30.

World Bank. 2017. International Bank for Reconstruction and Development Project Appraisal document on a proposed loan in the amount of US $ 160 million to the Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) with the guarantee of the Republic of Colombia for an Access and Quality in Higher Education Project – PACES (P160446).

World Bank. 2000. Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development.

Yepes, J. C. 2018. Reforma inconsulta al Decreto 1279 de 2002. Una violación flagrante a principios constitucionales de participación efectiva en la elaboración de normas. Disponible en:

https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=Y29ycmVvdW5pdmFsbGUuZWR1LmNvfGNvcnB1dnxneDo3ZmFmOWFmNzJiNjZlYTY1.

[1] Profesor del Departamento de Economía; Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle.