

La desigualdad universitaria, una realidad nacida del mito de la eficiencia

University Inequality
a Reality Born from the Myth
of Efficiency

A desigualdade universitária,
uma realidade gerada no mito
da eficiência

Luis Álvaro Gallardo Eraso*
Carlos Gustavo Rincón Quiñones**
Roberto Vergara Portela***
José Joaquín Puerto Martínez****

* Asesor Oficina de Planeación de la Universidad Distrital, Economista, Docente e Investigador Facultad de Economía Colegio Mayor del Cundinamarca.
Correo electrónico: alv_gallardo@yahoo.es

** Asesor Oficina de Planeación de la Universidad Distrital, Economista, Docente e Investigador Facultad de Economía Colegio Mayor del Cundinamarca.
Correo electrónico: alv_gallardo@yahoo.es

*** Jefe Oficina de Planeación Universidad Distrital, Ingeniero Industrial y Magister en Administración Pública, Docente Universidad Distrital.
Correo electrónico: rvergara@udistrital.edu.co

**** Funcionario Oficina de Planeación de la Universidad Distrital, Economista y Especialista en Salud Ocupacional.
Correo electrónico: jpuerto@udistrital.edu.co

El estudio base del artículo surge del trabajo conjunto entre docentes y funcionarios de la Oficina de Planeación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Bogotá, D.C.), a partir de los debates que se originaron con la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992 que agenció el gobierno nacional a través de su Ministerio de Educación.

Resumen

El artículo muestra cómo el actual discurso oficial sobre las transformaciones que requiere la educación superior pública en Colombia no es sostenible y se torna incluso contradictorio. Asimismo, sustenta que de sostenerse tal lógica 'mercantil', las universidades serán cada vez más desiguales y se estratificarán, haciendo que la mayoría de ellas pierda su objetivo de contribuir al desarrollo socio-económico del país y de ser el horizonte crítico que las sociedades necesitan.

Palabras clave

Ley 30, reforma educativa, desigualdad universitaria, educación superior pública en Colombia.

Abstract

The article shows how the current official discourse on the transformation that public higher education in Colombia requires, is not sustainable and it becomes even contradictory. It also maintains that to sustain commercial logic, universities will be increasingly unequal and stratified, making the most of them miss their goal of contributing to socio-economic development and critical horizon that societies need.

Key words

30th Act, education reform, University inequality, public higher education in Colombia.

Resumo

O artigo assinala a forma como o atual discurso oficial sobre as transformações requeridas pelo ensino superior público na Colômbia não é sustentável e torna-se até contraditório. Além disso, assinala que ao conservar tal lógica 'mercantil', as universidades serão cada vez mais desiguais e se estratificaram, o que levaria para que a maioria delas perca seu objetivo de contribuir no desenvolvimento socioeconômico do país e de ser o horizonte crítico que as sociedades precisam.

Palavras-chave

Lei 30, reforma educacional, desigualdade universitária, ensino superior público na Colômbia.

Fecha de recepción: 27 de octubre de 2011

Fecha de aprobación: 13 de noviembre de 2011

Introducción

La educación superior en Colombia ha sufrido diversas transformaciones a lo largo del tiempo; estos cambios han sido resultado de las lógicas de acumulación económica, que exigen constantemente transformaciones en los patrones de regulación con el fin de mantener la rentabilidad económica. Por ello no debe entenderse de manera ajena a los cambios socio-económicos. Así, una comprensión de los discursos que avalan una determinada posición en relación con el deber ser la Universidad han de ser pertinentes a los requerimientos de la sociedad pero, de igual manera, críticos. En especial cuando uno de los fundamentos de la universidad radica en su actitud transformadora y propositiva cuando el status quo no se corresponde con los objetivos misionales de la Universidad, más aún si ella tiene un carácter público.

Ahora bien, la universidad, para cumplir con sus objetivos, debe contar con las condiciones adecuadas para responder a lo que se le demande y, en este sentido, se hace pertinente una evaluación de su evolución. De ahí que el presente artículo se reconoce como un paso en la contribución de tal propósito, pues se analiza el grado de desigualdad de las universidades públicas y se avanza en el entendimiento de las mismas, así como se acerca al discurso que funda las transformaciones de la educación superior pública con la intención de entender su lógica.

En ese sentido, se sustenta cómo el discurso oficial sobre el cual se erigen las ideas sobre las transformaciones que requiere la educación superior pública en Colombia, además de no ser sostenible, se torna contradictorio. Si se quiere una universidad que responda a los propósitos buscados, la ley de educación superior debe cambiar, pero no de la manera como se pretende, profundizando las reformas ya impuestas en la Ley 30 de 1992. Ahora, si se sigue sosteniendo la lógica actual, las universidades no cumplirán su papel sino que serán cada vez más desiguales y se estratificarán; de este modo la mayoría de ellas perderán su objetivo de contribuir al desarrollo socio-económico del

país y de constituirse en el horizonte crítico que la sociedad necesita.

Con el fin de probar que la estructura universitaria actual genera desigualdad, lo cual demanda su transformación para verdaderamente incidir en la sociedad colombiana, el presente documento se divide en cinco partes: en la primera se exponen algunos elementos a manera de introducción; en la segunda, se discute el modelo de desarrollo universitario; en la tercera, se hace el estudio empírico de las desigualdades universitarias de la educación pública en Colombia; en la cuarta, se hace una propuesta desde la concepción de la igualdad de oportunidades en contraposición al modelo meritocrático actual; y, finalmente, en la quinta, se formulan unas conclusiones.

Modelo de desarrollo universitario: los mitos del mercado de ideas

El modelo de desarrollo universitario se encuentra ligado a la idea de lograr una cierta relación con el sector privado y con el sector público; relación que siempre ha existido pero con distintas características. El modelo vigente se centra en una concepción según la cual la competencia en todas las áreas es la manera más eficiente de asignar recursos y de lograr los objetivos buscados. Esta concepción se conoce, en general, como el Nuevo Management Público (NMP) que en términos generales se resume en “Una creencia en la privatización y una competencia cuasi mercantil, un énfasis en la eficiencia, la entrega de servicios públicos con autonomía presupuestaria a los proveedores de servicios, con un cambio de dirección de insumos monetarios a productos, a través de indicadores de funcionamiento y prácticas de auditoría relacionadas” (Power, 2005; Hood & Peters, 2004. Citado en Halffman & Leydesdorff, 2011)

Como se aprecia, el eje del cambio consiste en pasar de un sistema de oferta centrado en los insumos a uno de demanda centrado en los productos; en este último caso los indicadores y la rendición de cuentas se vuelven centrales al proceso. Ahora bien, esta lógica se traslada al sector académico, cuya expresión se define por una “reducida regulación estatal y una desconfianza del autogobierno, insistiendo en verdad en la guía externa de las universidades a través de sus clientes, bajo un régimen más administrativo, acentuando la competencia por estudiantes y recursos de investigación – aunque la mezcla exacta de cambios varía entre países” (Halffman et al, 2011)

"El discurso oficial sobre el cual se erigen las ideas sobre las transformaciones que requiere la educación superior pública en Colombia, además de no ser sostenible, se torna contradictorio. Si se quiere una universidad que responda a los propósitos buscados, la ley de educación superior debe cambiar, pero no de la manera como se pretende, profundizando las reformas ya impuestas en la Ley 30 de 1992."

Si se quiere ampliar el tema, se ha de reconocer cómo este tipo de organización de las universidades hace parte de una lógica amplia de capitalismo académico y de mercado universitario que incluye la nueva forma de organización de las instituciones universitarias. De hecho, la nueva realidad está tendiendo a la concepción de universidad-empresa porque las actividades misionales se incorporan de manera creciente al tejido productivo de la sociedad, tanto así que la investigación se ha fragmentado en líneas de investigación que responden a las necesidades corporativas –por ejemplo la investigación de punta en el mundo se ha centrado en las ciencias de la vida y en la biotecnología tan vitales en las empresas farmacéuticas–.

Sin desconocer la importancia de tales corporaciones, respecto de épocas pasadas el cambio en la investigación se da en cuanto que ahora no responde a intereses definidos por los requerimientos estatales –establecidos por sectores de la sociedad o por objetivos estratégicos de carácter nacional– sino por grupos económicos particulares con el interés de la ganancia por encima de cualquier otra motivación social o cultural. El primer efecto se nota en el descuido del financiamiento en áreas de conocimiento donde la rentabilidad económica no es tan clara:

[...] los fondos para investigación en ciencias sociales y en humanidades son muy escasos, sin que nadie pueda dudar de la relevancia de estos estudios en sociedades complejas como las presentes. El hecho de que no reciban la misma atención no se debe a su escasa relevancia, sino a la ausencia de empresas interesadas en rentabilizar estos conocimientos. Por lo tanto, la sinergia entre universidad y empresa no consiste en un encuentro entre dos instituciones diferenciadas, sino en la supeditación de la dinámica universitaria al objetivo económico de rentabilizar los conocimientos adquiridos, vendiéndolos a los potenciales interesados y privilegiando los intereses de las empresas activas en los campos respectivos (Galcerán, 2010, p 16).

El efecto final se halla en el alejamiento del control político de las universidades por un control más afín a las necesidades socio-económicas de las sociedades. De este modo, la empresa se convierte en el principal agente que media entre el conocimiento y la sociedad. La que fuera la caja negra en los análisis económicos y sociales

de gran parte del siglo XX se ha convertido en el lugar desde el cuál se hace posible la responsabilidad social, desde donde se marcan las directrices del manejo de las entidades públicas y privadas y desde donde se demandan los conocimientos y los avances en la investigación –al definir líneas de investigación, al posibilitar el desarrollo de las empresas de base tecnológica, al generar inversiones en las universidades y al ofrecer cursos en las mismas–. De igual modo, desde ese ámbito se define el perfil de los egresados tanto en el pregrado como en el posgrado, así como su eficiencia en términos del gasto en tiempo y los recursos que en el futuro se obtendrán.

Como se aprecia, la lógica de la competencia se impone; sin embargo, no tiene en cuenta las diferencias iniciales que hacen que la competencia amplíe la desigualdad inicial. Las universidades se ven inmersas en esta lógica porque es la única manera de obtener recursos del Estado; no obstante, el resultado final refleja una mayor desigualdad entre universidades puesto que el punto de partida no es igual para todas pero sí el criterio de evaluación. Gran cantidad de universidades lograrán superar su situación inicial, pero lo harán gracias a su propia iniciativa; sin embargo, se torna injusto que deban hacerlo porque las dinámicas las obligan, puesto que lo ideal sería en que lo hicieran con base en un proceso autónomo de desarrollo.

"...la lógica de la competencia se impone; sin embargo, no tiene en cuenta las diferencias iniciales que hacen que la competencia amplíe la desigualdad inicial. Las universidades se ven inmersas en esta lógica porque es la única manera de obtener recursos del Estado; no obstante, el resultado final refleja una mayor desigualdad entre universidades puesto que el punto de partida no es igual para todas pero sí el criterio de evaluación."

La desigualdad de las universidades: el triunfo de la meritocracia

El enfoque de la meritocracia en las decisiones públicas ha imperado desde la imposición del modelo de desarrollo actual y desde la lógica del nuevo management público para las universidades. En principio, nadie criticaría esta posición. ¿Quién no estaría de acuerdo en que los cargos públicos se definieran lejos de influencias políticas, familiares o de otro estilo y primaran, por el contrario, los talentos de las personas y el desenvolvimiento de las instituciones?

Sin embargo, detrás de este argumento de premiar al que más sabe –sea esta una persona o una institución– se esconden las raíces de las diferencias. El enfoque no problematiza acerca de las fuentes de las diferencias entre las personas o instituciones,

más bien asume que las mismas son responsabilidad de cada quién y no responden a causas sociales. Esto quiere decir, para el caso que aquí atañe, que las diferencias entre universidades no entran en la evaluación sino, únicamente, como una foto de resultados: existen universidades de mejor y de peor nivel, las causas son de cada institución y no responden al criterio de partida que acentúa las diferencias una vez los procesos de competencia se desarrollan.

Ahora bien, se puede argumentar que la competencia es adecuada. Sin embargo, el tema que aquí importa se relaciona con el hecho de que con criterios de salida diferenciales, la competencia no premiará necesariamente al más apto sino al que desde el principio tenga la ventaja. Esto querrá decir que incentivar la competencia premia al que previamente tenía la ventaja, así bajo el discurso de la eficiencia se esconda la desigualdad inicial.

Esta estrategia igualmente conduce a ampliar la brecha de desequilibrios que terminan siendo justificada bajo la égida del merecimiento. Más aún cuando se recurre a mecanismos que, entre otras cosas, no evalúan la pertinencia de las universidades sino su nivel de eficiencia. Así, las ineficiencias, que son iniciales y estructurales, terminan por convertirse en criterios de evaluación de las instituciones y llegan a justificar su cierre o cambio de estatus.

La implicación de política surge porque se traspa la responsabilidad inicial del Estado: fomentar una universidad pública pertinente y adecuada a las condiciones de una lógica mercantil. En este entorno, una vez se desarrolla la competencia y se premia al mejor, las diferencias de las universidades públicas en el país terminan por acentuarse.

De otra parte, se ha de recodar cómo con el tiempo en Colombia, el número de Universidades ha crecido. Sin embargo, los estándares de calidad han conducido al predominio de pocas universidades ubicadas en los centros claves del país y han dado poco espacio u oportunidad al impulso para el desarrollo de las instituciones de otras regiones; en especial cuando ayudan a enfatizar el desprestigio

"¿Quién no estaría de acuerdo en que los cargos públicos se definieran lejos de influencias políticas, familiares o de otro estilo y primaran, por el contrario, los talentos de las personas y el desenvolvimiento de las instituciones?"

Sin embargo, detrás de este argumento de premiar al que más sabe –sea esta una persona o una institución– se esconden las raíces de las diferencias. "

de las universidades públicas o el bajo nivel de las universidades privadas en las regiones.

Una forma de mirar si las políticas tienden a homogeneizar o, por el contrario, a aumentar la brecha entre las universidades consiste en atender los indicadores de desigualdad. En este sentido, el reciente trabajo de Halfman et al (2011) trata de dar cuenta de esta situación. Se pregunta si el actual sistema universitario basado en los procesos de competencia genera o no desigualdad. Para estos autores el resultado es negativo, pues más bien ha existido convergencia entre universidades. El trabajo utiliza el coeficiente de Gini como medida de desigualdad y acude a una serie de datos para establecer variables: en primer lugar calculan la población de estudiantes y las publicaciones de cada una de las universidades; luego definen las 500 universidades que más publican en el mundo según el ISI; posteriormente se normaliza la muestra por la cantidad de población. Los resultados señalan que entre estas 500 universidades no hay cambios en la cantidad de publicaciones en el periodo estudiado que va de 1990 a 2007. Los autores señalan, entre otras, la siguiente conclusión:

En términos marxistas, foucoltianos o neoliberales y el nuevo management universitario los resultados parecen refutar la tesis que sugiere tendencias oligopólicas en el sistema universitario, al menos en términos de producción. Estudios adicionales tendrían que analizar si esta tendencia también está presente en las entradas de las universidades, tales como los presupuestos de investigación, el número de profesores, o incluso las tasas de matrícula. El efecto Mateo, que indica la concentración de la reputación y los recursos en el caso de los científicos, no se corresponde con los resultados del estudio, el estudio sugiere que en el nivel medio de las organizaciones, se pudo haber generado las desigualdades entre las universidades en el pasado, pero este proceso parece haber llegado a su límite. Tal vez las más grandes universidades también se enfrentan a desventajas de escala (Halfman et al, 2011, p 16).

En síntesis, el nuevo management público ha conducido a una tendencia a que las universidades se homogenicen a los estándares de desempeño definidos por los rankings y estándares en investigación

que se estratifican por la productividad; es decir, la cantidad de publicaciones científicas más que otras variables como el número de patentes .

Esto quiere decir que el asunto central para las universidades consiste en buscar políticas para ajustarse a los estándares exigidos. De manera obvia, se concluye la tendencia a igualar (reducir el gini) dada la muestra seleccionada (universidades que más publican) y el tipo de variable estudiada (la investigación a través de publicaciones): “Nuestros hallazgos sugieren que el aumento de la producción por definición política conduce a un acuerdo global por estándares de desempeño, y así tienden a tener un efecto igualador. Independiente que los países adopten regímenes NPM o cualquier otro régimen para promover el comportamiento de publicación” (Halffman et al, 2011, p 16).

Otros trabajos muestran resultados contrarios. Van Parijs et al (2009) dan cuenta del hecho anterior sobre la importancia de los estándares, pero su conceptualización es general porque se centra en los indicadores o estándares utilizados para rankear universidades más allá de las publicaciones. En este trabajo involucran las diversas variables que inciden en la investigación. El argumento expuesto por estos autores se centra en que los estándares internacionales en educación superior tienen como objetivo la clasificación de las universidades para la toma de decisiones de sus clientes: “En primer lugar, la clasificación de la universidad puede ser entendida como un intento de mejorar el funcionamiento del mercado de la educación superior, que es cada vez más global: proporcionando a los consumidores de servicios de la universidad una mejor información sobre las opciones disponibles para ellos en todo el mundo. (Van Parijs et al, 2009, p 191)

Un elemento importante en los análisis lo constituye el incremento de los consumidores de servicios universitarios; esta variable presupone una serie de actores en una gran red de generación, producción y distribución de conocimiento: “[...] la noción de ‘consumidor’ de servicios de la universidad puede ser entendida más ampliamente para incluir, por ejemplo, el potencial de empleadores de la mano de obra altamente calificada que las universidades están destinadas a producir, o los inversores de alta tecnología en búsqueda de posibles sinergias creadas por académicos de vanguardia en la investigación” (Van Parijs et al, 2009, p 191).

En resumen, los sistemas de clasificación se convierten en “instrumentos para lograr una mejor adecuación entre la oferta y la demanda” y los estándares se constituyen en los medios para lograr una clasi-

ficación que se asume objetiva y meritocrática. En este sentido, los indicadores y las clasificaciones se convierten en pieza clave que permite ser el puente entre la demanda de servicios y los servicios que pueden ofrecer las instituciones de educación superior.

Un efecto central de este proceso de estandarización/clasificación universitaria se encuentra en el hecho de que se tiende a generar una espiral de desigualdad mayor porque las instituciones:

Se colocan en una posición para ser más selectivos en cuanto a quién admitir y / o más ambiciosos en relación a lo que cobran. Esto a su vez se incluye en una dinámica de espiral ascendente que les traerá más personal, más patrocinadores, mejores estudiantes y así sucesivamente. Por el contrario, las universidades que se clasifican más pobremente que otras se ven atrapadas en una espiral descendente, ya que se mantendrá con peores estudiantes, los peores profesores, escaso patrocinio, y así sucesivamente” (Van Parijs et al, 2009, pp. 200-201).

Este tema se exagera más si el proceso de clasificación premia con recursos diferenciales o con ampliación de estatus porque se agrega un peso moral: “Esta presión del mercado hacia una mayor desigualdad entre las instituciones es probable que se vea reforzado por el impacto en la moral de ganadores y perdedores. Que puede ser agravada aún más si las autoridades nacionales reaccionan a las clasificaciones por concentrar los recursos restrictivamente, en las mejores universidades que obtiene una mejor clasificación” (Van Parijs et al, 2009, p 201).

Se tiene, entonces, una estructura universitaria caracterizada por la “[...] dualización de las universidades: centros de excelencia con mayor financiación y mejores condiciones, situados a la cabeza de la jerarquía, y universidades situadas a la cola, peor dotadas y posiblemente infravaloradas. Esta dinámica es totalmente opuesta a un proceso de democratización y de equiparación de los centros y de trato” (Galcerán, 2010, p 15).

Lo anterior conduce a una sin salida o a elegir entre una estrategia igualitaria o un sistema de universidad que pueda competir en el mundo que, en última instancia, es el escenario de apuesta del mercado universitario: “[...] invertir menos en sus campeones en aras de una mayor igualdad entre las instituciones es poco probable que sea prudente, ya que puede generar pérdidas perjudiciales para el país en una época de movilidad transnacional” (Van Parijs et al, 2009, p 201).

Esta situación se presenta dado que la universidad se piensa de manera global. Así, el objetivo se encuentra en la construcción de un mercado global universitario:

Los estudios universitarios se configuran así como un conjunto de servicios cognitivos, ofrecidos en diferentes puntos del planeta para formar una fuerza de trabajo especializada y sofisticada, capaz de aprovechar los mejores talentos del mundo, especialmente sensible a la demanda de capas con ciertos recursos de cualquier parte. La promoción de la lengua inglesa como idioma universal refuerza esa tendencia y permite que ciertas universidades, colocadas en la cúspide de la jerarquía, gocen de una posición de dominio a escala mundial, atrayendo estudiosos de cualquier parte del mundo (Galcerán, 2010, p 20).

El presente trabajo es similar al estudio de Halfman et al (2011) en cuanto su carácter empírico, pero hace una medición que no es tomada en cuenta por el estudio en referencia. Mientras éste se centra solamente en las publicaciones de las universidades, aquí se incluye el efecto del presupuesto otorgado por la nación y su impacto en el número de estudiantes y en las publicaciones; es decir, aquello que el documento de Halfman et al (2011) da por llamar las entradas a analizar. De igual modo, se diferencia en la elección del índice de medición: en Halfman se utiliza el coeficiente de Gini –una medida global de la desigualdad– y no toma en cuenta la participación ni el peso de cada una de las universidades. En el presente caso se toma el índice de Thail que sí permite medir los efectos de cada universidad en la distribución de desigualdad.

La desigualdad de las universidades públicas colombianas

La Ley 30 de 1992 instituyó y reguló el funcionamiento el conjunto de las universidades públicas en todas sus dimensiones. Se hace pertinente resaltar la relevancia de los artículos 86 y 87 en términos presupuestales que señalan de manera puntual el modo como se financiarán las universidades públicas por dentro y por fuera de los recursos propios. En términos generales:

Ley 30 de 1992, Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y

municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

"El presente trabajo es similar al estudio de Halfman et al (2011) en cuanto su carácter empírico, pero hace una medición que no es tomada en cuenta por el estudio en referencia. Mientras éste se centra solamente en las publicaciones de las universidades, aquí se incluye el efecto del presupuesto otorgado por la nación y su impacto en el número de estudiantes y en las publicaciones."

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

Ley 30 de 1992, Artículo 87. A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto.

Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.

Parágrafo. El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se creen en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del Gobierno Nacional.

Estos dos artículos permiten determinar el presupuesto que, desde el gobierno nacional, se otorga a las universidades públicas. El artículo 86 define una suma fija –el aumento es a precios constantes– que permite financiar a las universidades en su funcionamiento e inversión. Al respecto debe resaltarse que los gastos de inversión no han crecido según lo definió la ley; en muchos casos, la inversión ha sido cero y han sido otras las fuentes de estos recursos. Por su parte, el artículo 87 plantea un esquema de competencia para recursos adicionales que, de manera global, depende del cumplimiento de unos estándares de eficiencia en varios niveles de análisis, los cuales, se supone, permiten apreciar el cumplimiento de los objetivos misionales de las universidades.

Con base en tales elementos se define la estructura del presupuesto tomada en cuenta en este documento. En tanto que el presupuesto del Gobierno Nacional

aquí especificado es producto de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para el análisis no se tiene en cuenta otro tipo de fuentes de financiamiento –aun cuando existen, por ejemplo, unas pocas universidades públicas que se financian o financiaron con recursos de estampilla; otras, sin embargo, nunca han tenido esta fuente de recursos para inversión–.

El análisis de la información parte de cruzar las cifras de los recursos entregados por la Nación a las universidades estatales con la población estudiantil (datos de los pregrados) y con la cantidad de publicaciones (indexadas). Se hizo uso de los datos publicados por el Ministerio de Educación Nacional para el periodo 2004-2009.

La desigualdad se estima por medio del índice de Theil:

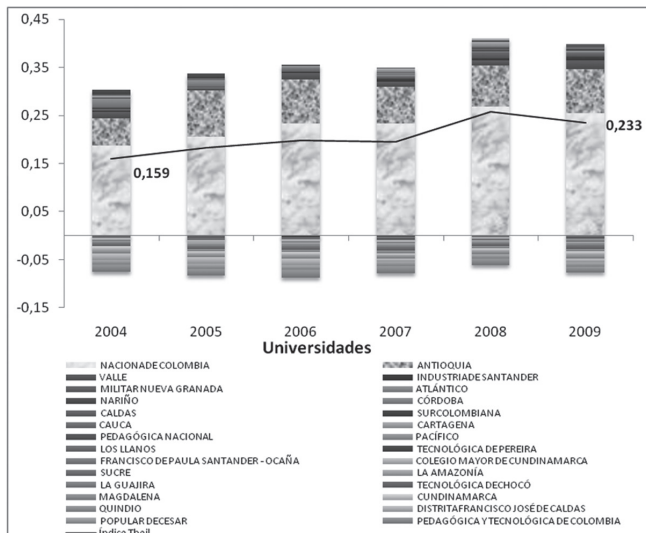
$$THEIL = \sum_{i=1}^m \left\{ \left(\frac{p_i}{P} \right) * \left(\frac{y_i}{\mu} \right) * \ln \left(\frac{y_i}{\mu} \right) \right\}$$

Donde: $i = 1, 2 \dots 32$ universidades estatales; p_i es la población de la Universidad “i”, P es la población total; y_i es el ingreso promedio en la Universidad “i” y μ es el ingreso promedio para la población total.

Este índice de desigualdad permite apreciar la participación de cada universidad en la desigualdad total. Si el índice tiende a cero, se puede interpretar la existencia de equi-distribución de los recursos; en otras palabras, una mayor igualdad. Si, por el contrario, se incrementa, los recursos se están concentrando en menos universidades y se está aumentando la desigualdad.

Los resultados son los siguientes:

Gráfico 1 Evolución Índice de Theil



Fuente: Ministerio de Educación Nacional/ Cálculos Propios
Nota: Precios Constantes 2009

"La evaluación del índice de Theil para los años 2004-2009 evidencia un marcado aumento de la desigualdad entre universidades. Evento que se debe al hecho de que la Nación ha aumentado en algunas universidades el presupuesto sin que aumenten el número de estudiantes –de este modo se afecta positivamente el índice–; mientras que en otras han aumentado el número de estudiantes sin que aumente el presupuesto –incidencia negativa en el índice–."

La evaluación del índice de Theil para los años 2004-2009 evidencia un marcado aumento de la desigualdad entre universidades. Evento que se debe al hecho de que la Nación ha aumentado en algunas universidades el presupuesto sin que aumenten el número de estudiantes –de este modo se afecta positivamente el índice–; mientras que en otras han aumentado el número de estudiantes sin que aumente el presupuesto –incidencia negativa en el índice–. Los resultados permiten demostrar que los aumentos de recursos de la nación establecidos por ley conducen e incentivan políticas universitarias en contra del aumento de cobertura o limitan su alcance.

Lo anterior genera espacios de mayor desigualdad entre las universidades públicas que no les es posible, con los mismos recursos, suplir las necesidades sentidas de educación superior del país, pues lo hacen a costa de perder importancia dentro del conjunto de las universidades públicas.

De igual manera, el Gráfico No 1 muestra que casi todas las universidades han seguido una política similar. Solo tres perdieron incidencia positiva en el índice de desigualdad. Lo más preocupante está en el hecho de que la brecha entre las universidades sigue creciendo de manera desmesurada: el índice global pasó de 0,15 a 0,25 en tan solo seis años. Esto demuestra que las políticas gubernamentales han tenido una incidencia fuerte en el nivel de desigualdad.

Los indicadores muestran las universidades que más inciden y hacen aumentar la brecha: Nacional –en una proporción cada vez más creciente–, de Córdoba –ha decrecido levemente en su incidencia–, del Cauca –ha aumentado su efecto de manera importante–, de Antioquia –ha reducido su participación– y de Caldas –que la ha aumentado–. En estas cinco universidades la tasa de crecimiento

para el periodo 2004-2009 en estudiantes (pregrado) fue de -2% Nacional; 10,1% Córdoba y Cauca, 2,4%; -8% Antioquia; y 4,6% en la de Caldas. El promedio general de las universidades públicas fue de 5,4%. Por otra parte, los aportes de la nación a las universidades han crecido en términos reales 4,1%; 4,5%; 3,7%; 0,7% y 3,3%, respectivamente, y en total 2,4% para el mismo periodo.

Se prueba que ante el reducido aumento de los recursos, las universidades responden con baja cobertura para mantener un nivel adecuado de funcionamiento. Es de resaltar que la Universidad Nacional y la del Cauca son de las pocas con un crecimiento presupuestal significativo, que no ha sido compensado con un aumento proporcional en cobertura como sí lo ha hecho la Universidad de Córdoba. Se puede intuir que estas universidades han privilegiado financiar los posgrados; sin embargo, la filosofía de los mismos es que ellos se puedan auto-sostener, al menos en el nivel de especialización y maestría. Es necesario realizar un estudio que tenga en cuenta el doctorado para ver el impacto de este factor en el índice de desigualdad.

Como se aprecia en el gráfico No 2, en casi todas las universidades el aumento del presupuesto va de la mano con crecimiento del número de estudiantes; sin embargo, se observa que, en la mayoría, el número de estudiantes ha crecido más de lo que proporcionalmente ha crecido el presupuesto. Se encuentra una correlación positiva (0.49) que confirma lo anterior.

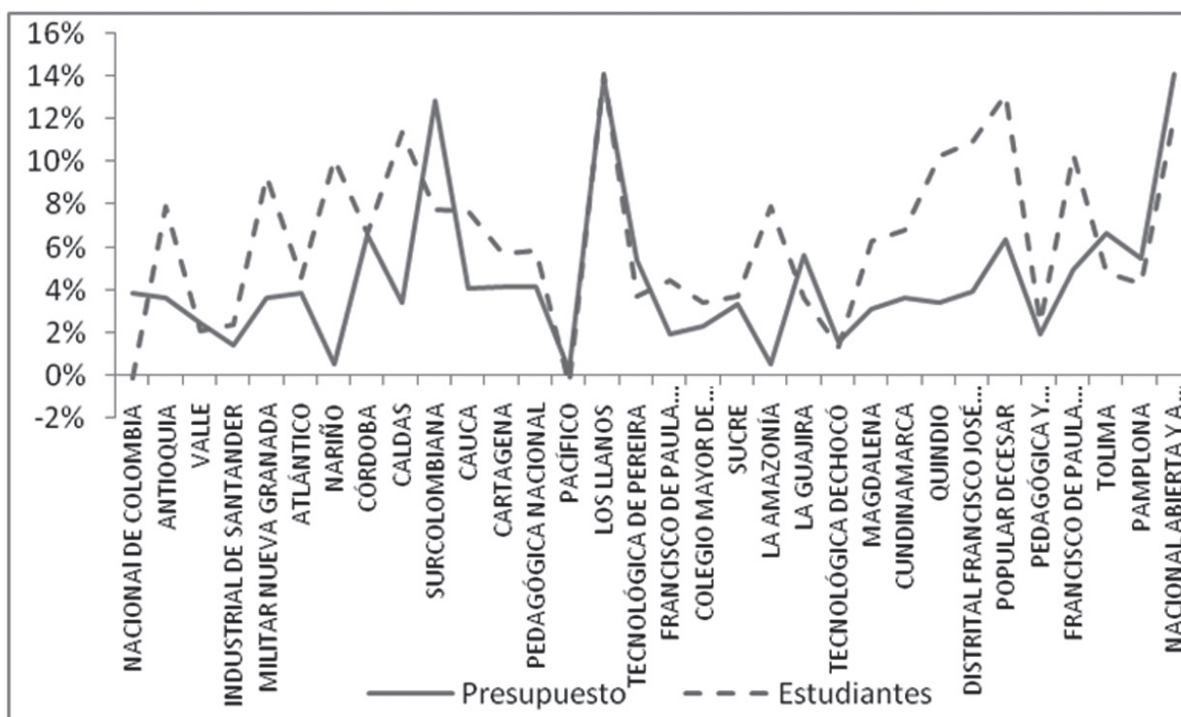
Esto se explica debido a que algunas universidades no hacen el esfuerzo en el sentido que se esperaría; en otras palabras, el aumento en su presupuesto no es compensado con el aumento en cobertura o, por el contrario, el aumento de la cobertura no es proporcional al aumento del presupuesto.

Ahora bien, lo anterior podría leerse como si en las universidades cuyo índice de desigualdad ha aumentado –es decir, donde el aumento de presupuesto fue importante y además esto no se reflejó en el aumento en cobertura– debe compensarse esta situación, de por sí anómala, con aumento en su actividad científica. Obsérvese ahora si la desigualdad se refleja en esta situación.

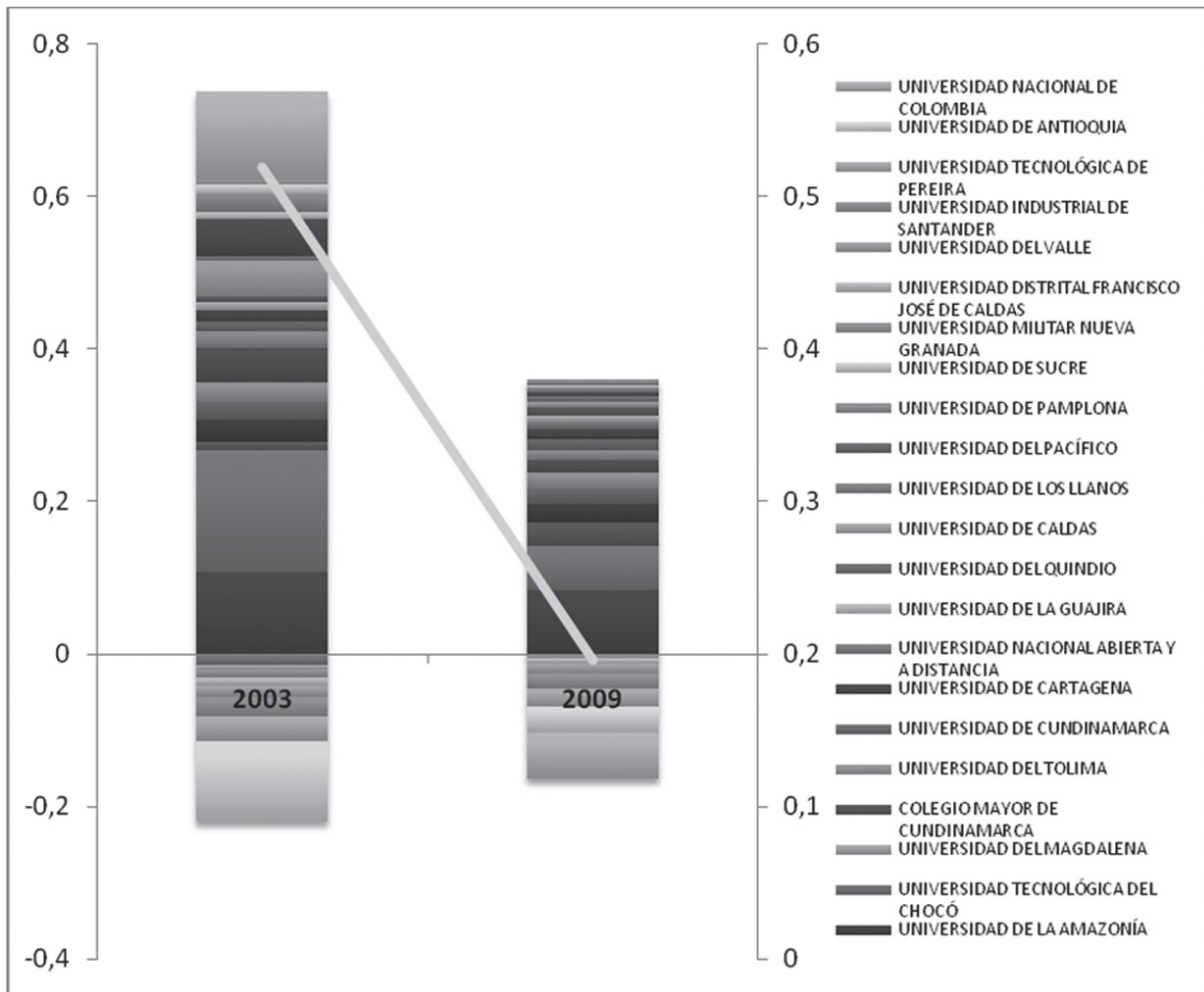
Como se aprecia en el Gráfico No 3, al contrario de lo anterior, el índice ha caído. Este indicador podría indicar que, a pesar de que han hecho un esfuerzo en aumentar la cobertura a costa de perder participación dentro de las Universidades públicas, las universidades se han homogeneizado en publicaciones. Todas han avanzado en publicaciones lo cual redundaría en la reducción de los índices de desigualdad; en otras palabras, existe una proporción entre ingresos y publicaciones.

Como se observa en el Gráfico No 4, las publicaciones han aumentado un 20%, a pesar de que el presupuesto no se haya incrementado al mismo ritmo 2,4%. Esto hace que la correlación entre las variables sea negativa de -0,105. La diferencia radica en que

Gráfico 2 Relación Crecimiento (%) Presupuesto y Estudiantes



Fuente: Ministerio de Educación Nacional



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

unos lo han hecho con más cobertura y otros con la reducción de la misma.

Esto genera una relación injusta, más aún cuando la tasa de crecimiento en publicaciones no necesariamente se correlaciona con el hecho de reducción de cobertura. Debe tenerse en cuenta que el nivel de crecimiento de las publicaciones pesa diferente cuando hay pocas o muchas publicaciones. Es diferente pasar de 298 a 1922, como es el caso de la Nacional, que de 8 a 99, como es el caso de la Universidad de Cartagena que tiene por ende la mayor tasa de crecimiento del total de universidades públicas.

Esto quiere decir que las publicaciones han aumentado a pesar de que el presupuesto no ha incidido de manera significativa en el tema. Se puede decir que todas han aumentado, pero la desigualdad inicial, posiciona mejor a las que no hacen el esfuerzo de aumentar cobertura. Esto nos lleva a la conclusión de que la cobertura debe premiarse para evitar la desigualdad y esto solo se hace posible con dos

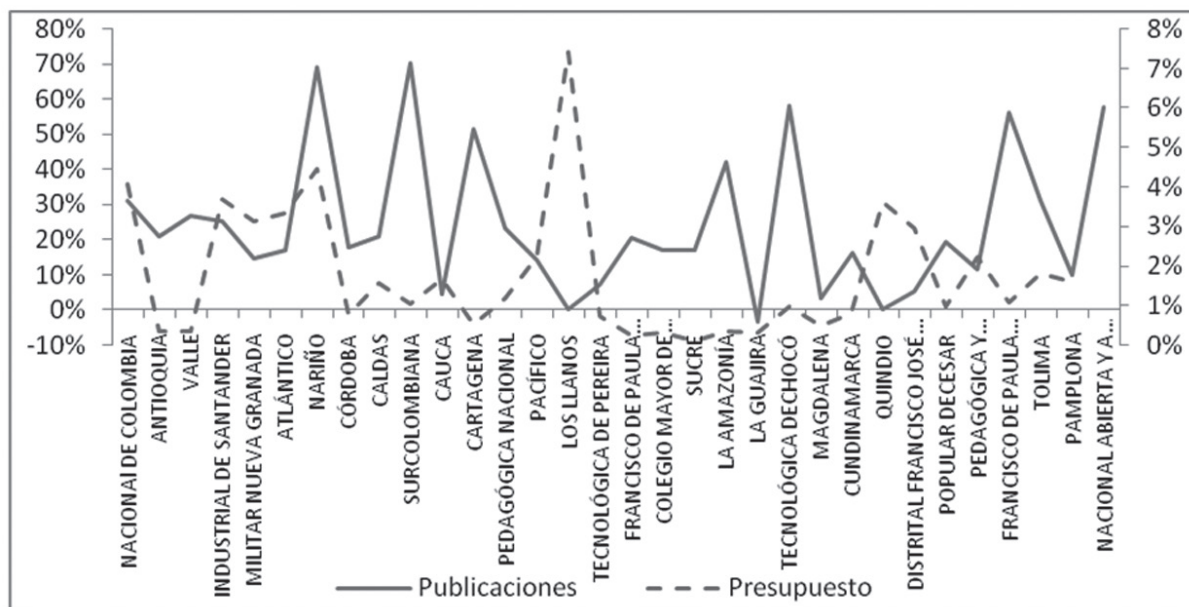
elementos: reducción de la tasa de retención, porque el aumento de la desigualdad puede ser por ineficiencia o sea por que el carácter público cuesta, y aumento de cobertura pero con recursos, de lo contrario la brecha entre universidades seguirá creciendo.

Esto implica un verdadero estudio de costos que muestre cuánto cuesta un programa académico que, además de aumentar la cobertura, pueda cumplir con las actividades misionales de la mejor manera posible.

La propuesta: la igualdad de oportunidades

En las actividades públicas existen dos modelos de política pública: el basado en el mérito común dentro de las perspectivas de política actuales y el enfoque igualitario. Ambas perspectivas tienen en común que toda redistribución –y para ello es la política pública social– no debe afectar los procesos de mercado. Se considera el mercado como el sistema óptimo de

Gráfico 4 Relación Crecimiento (%) Publicaciones y Presupuesto



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

asignación y que cualquier otro sistema no es capaz de llegar a resultados parecidos a los dados por las fuerzas anónimas de los mecanismos de mercado (Fitoussi, 2004).

La diferencia está en el criterio dado a las intervenciones estatales para un buen funcionamiento del mercado. En el caso de la meritocracia, punto de partida de las políticas universitarias, como se trató de demostrar en este documento, las fuerzas del mercado adquieren un poder indiscutible. El punto de partida de esta concepción es una cierta noción del individuo –sea este una persona o una organización social como la Universidad– como agente autónomo que toma sus propias decisiones y asume riesgos (ver Castell, 2004 sobre la sociedad actual como sociedad del riesgo) y, por ende, es el único responsable de sus propias acciones. Esto conlleva una pérdida de responsabilidad gubernamental o de cualquier otra institución sobre el rumbo de acción de los agentes. Desde esta concepción se está omitiendo el hecho de que las instituciones son elementos de regulación que si afectan las decisiones lo hacen, generalmente, a través de distorsiones del

mercado de incidencia poco positiva en el desarrollo de las acciones humanas.

Por lo anterior, si una organización o una persona se encuentran sin oportunidades es por sus decisiones tomadas en el pasado, lo que no depende de una estructura económica y social que afecta el escenario de juego de los agentes –un estudio de esta visión atomizada de las organizaciones se encuentra en Davis (2003)–. Por lo anterior, en el caso que aquí atañe, el hecho de que unas universidades estén mejor que otras –y el índice de desigualdad muestra mar-

"En las actividades públicas existen dos modelos de política pública: el basado en el mérito común dentro de las perspectivas de política actuales y el enfoque igualitario. Ambas perspectivas tienen en común que toda redistribución –y para ello es la política pública social– no debe afectar los procesos de mercado. La diferencia está en el criterio dado a las intervenciones estatales".

das diferencias entre las universidades– se debe, desde esta posición, a una concepción arcaica o clientelista de las universidades, en el peor de los casos, y, en el mejor, a decisiones equivocadas de sus dirigentes –Rectoría y Consejo Superior Universitario– que no han tenido en cuenta el desarrollo de las instituciones universitarias y quisieron seguir dependiendo de una estructura que ya no las hace viable. Es así un problema de elección que han tomado estas organizaciones.

Por otro lado, el enfoque igualitario no niega la importancia del mercado; sin embar-

go, es consciente de que genera consecuencias no deseadas que afectan el resultado de los agentes y las organizaciones. En tanto el mercado no tiene en cuenta los factores externos que no dependen de los individuos y las organizaciones y que afectan el resultado final; se hace necesario neutralizar estos efectos y dejar los que evidentemente dependen de la responsabilidad de los agentes y las organizaciones. Este enfoque busca igualar las condiciones de bienestar, de ingresos, de capacidades o cualquier componente que afecte las relaciones de mercado antes que se desarrolle. En el caso que aquí ocupa, deben igualarse los elementos que permiten cumplir con los objetivos misionales y que no dependen de las instituciones en sí mismas. Así, los ingresos deben igualarse según un modelo de costos que permita llevar a que las decisiones de cada universidad se tomen con completa autonomía y verdaderamente se asuman con propósitos bien definidos. Por lo anterior, una agresiva política de aumento de ingreso de las universidades es necesaria para así permitir que el mercado haga su función de manera equitativa y eficiente sin generar distorsiones externas al propio desenvolvimiento de las instituciones.

Desde aquí se sugiere acoger la perspectiva de igualdad de oportunidades para así poder definir la política pública según estándares de desempeño que, de verdad, reflejen la actividad realizada por las universidades y eliminen las circunstancias no manejadas por las universidades como si lo hace el modelo meritocrático actual.

Conclusiones. Los mitos del mercado universitario, algunas respuestas

La propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992 que pretende implementar el actual gobierno de Juan Manuel Santos busca profundizar las políticas universitarias a favor de su mercantilización. De igual modo, el proyecto desconoce la desigualdad existente entre

"Una perspectiva igualitaria, como se propone, permitiría que todos tuvieran el mismo punto de partida sujeto a sus proporciones y su desempeño dependerá, en gran parte, de sus acciones; y por ende será posible su evaluación."

"Existe una marcada prelación de los últimos gobiernos que ha tenido el país a destinar mayores recursos para la guerra que para la educación... Un dicho popular dice que cada sociedad labra su propio destino y si las prioridades están en otra parte, la situación no tendrá punto de quiebre y el destino seguirá la ruta que ella misma se preparó."

las universidades estatales y no hace más sino profundizarla, pues se les exigirá cumplir con ciertos objetivos –cobertura, investigación, extensión y acreditación de calidad, entre otros– sin tener en cuenta el punto de partida. Esto no permite que los esfuerzos hechos por las universidades sean realmente su responsabilidad. Las desigualdades siempre se van a incrementar y solo las más estratégicas, o las que logren más recursos del Estado, conseguirán cumplir ciertos objetivos. Asunto que causará una dinámica en la cual las universidades que se quedaron rezagadas, posteriormente se vean enfrentadas a una situación grave de funcionamiento y permanencia; de este modo se perjudica la educación superior pública en el mediano plazo con consecuencias socioeconómicas para el país en el largo plazo.

Una perspectiva igualitaria, como se propone, permitiría que todos tuvieran el mismo punto de partida sujeto a sus proporciones y su desempeño dependerá, en gran parte, de sus acciones; y por ende será posible su evaluación. Si la situación se sostiene como ahora, todas buscarán acomodarse a los requerimientos de política; se generan de este modo lógicas de desarrollo obligadas, más que racionalizadas por cada institución. El resultado final será un gran escenario de desigualdad, cuya responsabilidad se pasará a las instituciones universitarias, sin ningún contexto de base sobre el respecto.

Las condiciones y las oportunidades están dadas para la constitución de una verdadera universidad autónoma y eficiente al mismo tiempo. La educación, como bien público, tiene la oportunidad de ser relevante a todas sus posibilidades, no solo las mercantiles, y ello solo será producto de una decisión política que rescate a la universidad de los vaivenes en que ahora está envuelta.

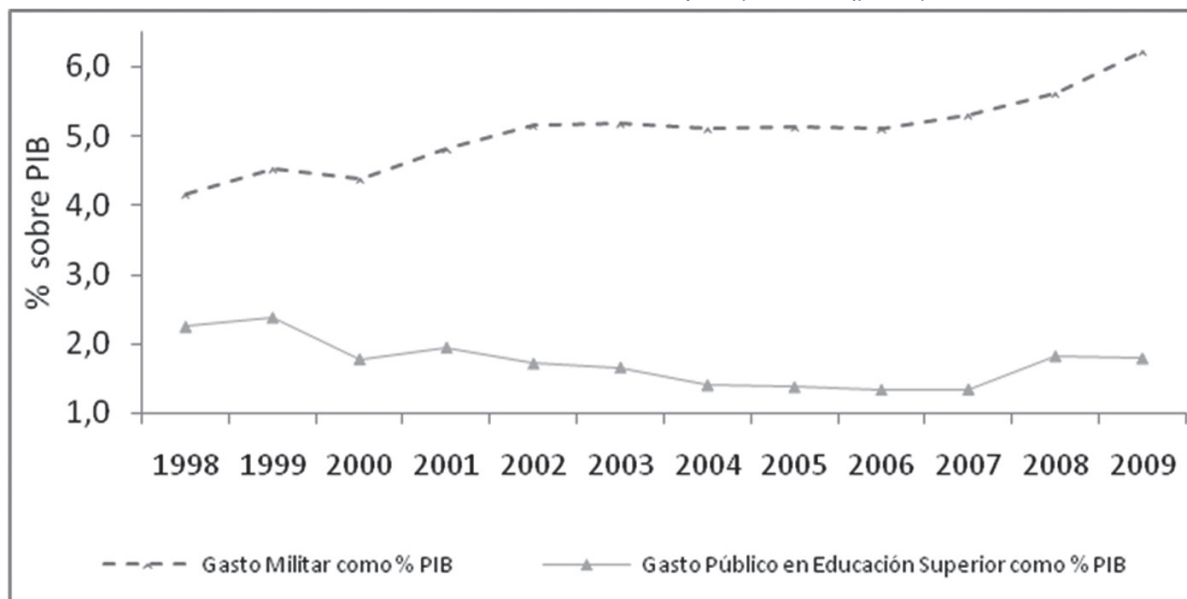
Como punto final, se considera pertinente plantear el debate presupuestal acerca de las universidades públicas. Según el Banco Mundial y entidades oficiales, en Colombia el gasto público en educación superior en los últimos once años como porcentaje del PIB ha sido en promedio

1,8%; por otro lado, el gasto público en Seguridad y Defensa ha sido en promedio 5,1% para los mismos años, alrededor de tres veces más (ver Gráfico 5).

Como se observa, "existe una marcada prelación de los últimos gobiernos que ha tenido el país a destinar mayores recursos para la guerra que para la educación..."; sin embargo, este tipo de gasto no

genera crecimiento en el largo plazo. Por el contrario, sí se puede evidenciar una positiva correlación entre inversión en educación superior y desarrollo económico. "Un dicho popular dice que cada sociedad labra su propio destino y si las prioridades están en otra parte, la situación no tendrá punto de quiebre y el destino seguirá la ruta que ella misma se preparó."

Gráfico 5 Gasto Público Educación Superior y Gasto en Seguridad y Defensa como % PIB 1998-2009



Fuente: Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) / DNP Dirección de Defensa y Seguridad

Bibliografía

- Castell, R. (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Manatí, Argentina.
- Davis, J. (2003), *The Theory of the Individual in economics*, Routledge.
- Fitoussi, J. (2004), *La democracia y el mercado*, Ibérica, Paidós.
- Galcerán, M. (2010), "La educación universitaria en el centro del conflicto", en: *La Universidad en conflicto. Capturas y fugas en el mercado global del saber*, Traficantes de Sueños.
- Halfman, W & Leydesdorff, L. (2011), *Is Inequality Among Universities Increasing? Gini Coefficients and the Elusive Rise of Elite Universities*, Minerva.
- Leydesdorff, L., & Meyer, M. (2010), "The Decline of University Patenting and the End of the Bayh-Dole Effect", en: *Scientometrics*.
- Van Parijs, P. (2009), *European Higher Education under the Spell of University Rankings. Ethical Perspectives*, núm. 16, vol.2, pp. 189-206.

Revisión



