



UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS

LA DESIGUALDAD UNIVERSITARIA, UNA REALIDAD NACIDA DEL MITO DE LA EFICIENCIA (Documento de Trabajo)

OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN Y CONTROL

Jefe de Oficina

ROBERTO VERGARA PORTELA

Planeación Estratégica

LUIS ÁLVARO GALLARDO ERASO
CARLOS RINCÓN QUIÑONES
JOSE JOAQUÍN PUERTO MARTINEZ

Bogotá D.C. Octubre 2011

Contenido

1.	Introducción.....	1
2.	Modelo de desarrollo universitario: los mitos del mercado de ideas.	2
3.	La desigualdad de las universidades: el triunfo de la meritocracia	4
3.1.	La desigualdad al Interior de las Universidades Públicas Colombianas	8
3.2.	Incidencias de la Desigualdad en la Universidad Distrital	16
4.	La propuesta: la igualdad de oportunidades	17
5.	Conclusiones: los mitos del mercado universitario, algunas respuestas.	18
6.	Bibliografía.....	20
7.	Anexo	20

1. Introducción

La Educación Superior en Colombia ha sufrido diversas transformaciones a lo largo del tiempo, estos cambios han sido sujetos a las lógicas de acumulación económica que exigen constantemente transformaciones en los patrones de regulación para mantener la rentabilidad económica.

La educación superior no se debe entender de manera ajena a los cambios socio-económicos, por lo que un entendimiento de los discursos que avalan una determinada posición sobre lo que debe ser la Universidad, deben así ser pertinentes a los requerimientos de la sociedad pero igualmente críticos, dado que uno de los fundamentos de la Universidad es 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, para que la Universidad cumpla con sus objetivos, esta debe tener las condiciones adecuadas para responder a lo que de ella se demande y en este sentido, una evaluación de su evolución se hace pertinente. Este documento es un paso en contribuir con este propósito, se analiza el grado de desigualdad de las universidades públicas y se avanza en el entendimiento de las mismas, así como del discurso que funda las transformaciones de la educación superior pública entendiendo su lógica.

El documento argumenta que el discurso que sostiene las transformaciones de la educación superior pública en Colombia no es sostenible y es más bien contradictorio. Si se quiere una Universidad que responda a los propósitos buscados, la ley sobre la 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 sigue sosteniendo la lógica actual, las universidades no cumplirán su papel sino que serán cada vez más desiguales y se estratificarán, haciendo que la mayoría de ellas pierdan su objetivo de contribuir al desarrollo socio-económico del país y ser el horizonte crítico que las sociedades necesitan.

Para probar que la estructura universitaria actual genera desigualdad, lo que implica su transformación para verdaderamente incidir en la sociedad colombiana, este documento se divide en cinco partes: la primera es esta 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 realizan las conclusiones.

2. Modelo de desarrollo universitario: los mitos del mercado de ideas.

El modelo de desarrollo universitario está ligado a la idea de lograr una cierta relación (que ha existido siempre pero de otras maneras) con el sector privado y con el sector público. Se centra en una concepción que nos dice que 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 Managment 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, Willem, 2011)

Como se aprecia de la cita anterior, el eje del cambio es 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, Willem, 2011)

Ampliando el tema, este tipo de organización de las universidades hace parte de una lógica amplia de capitalismo académico y 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 centrales en las empresas farmacéuticas.

Sin olvidar la importancia de tales empresas, lo que ha cambiado con respecto a épocas pasadas, es que la investigación no responde a intereses definidos por los requerimientos estatales definidos por partes 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 efecto es 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, 16)

El efecto final es el alejamiento del control político de las Universidades por un control más afín a las necesidades socio-económicas de las sociedades donde el principal agente que media entre el conocimiento y la sociedad es la empresa. La misma que fue la caja negra dentro de 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 (definiendo líneas de investigación, posibilitando el desarrollo de las empresas de base tecnológica, generando inversiones en las Universidades y ofreciendo cursos en las mismas) y finalmente, definiendo el perfil de los egresados tanto en el pregrado como en el posgrado, así como su eficiencia en términos de el gasto en tiempo y los recursos que en el futuro se obtendrán.

Como se aprecia, es la lógica de la competencia la que se impone, sin embargo, esta misma no tiene en cuenta (como se verá en la próxima sección) las diferencias iniciales que hacen que la competencia amplíe la desigualdad inicial. Las universidades entran en esta lógica porque es la única manera de obtener recursos, no obstante, el resultado final es una mayor desigualdad entre universidades debido a que los criterios de partida los pusieron en una situación desigual e injusta. Obviamente muchas lograrán superar su situación inicial pero será bajo su propia iniciativa, sin embargo, es injusto que tengan que ajustarse porque las dinámicas obligan y no porque nazca de un proceso autónomo de desarrollo.

3. 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 descrito en la sección dos de este documento. En principio nadie criticaría esta posición ¿quién no estaría de acuerdo en que los cargos públicos no se definieran lejos de influencias políticas, familiares o de otro estilo y primarían, 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 sobre las fuentes de las diferencias entre las personas o instituciones, mas bien asume que las mismas son responsabilidad de cada quién y no responden a causas sociales. Esto quiere decir, para el caso que nos ocupa que las diferencias entre universidades no entran en la evaluación, sino únicamente como una foto de resultados, hay 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.

Se puede argumentar que la competencia es adecuada, el tema aquí es que con criterios de salida diferenciales, la competencia no premiará necesariamente al más apto sino al que desde el principio tenía la ventaja.

Las diferencias de las universidades públicas en Colombia una vez se desarrolla la competencia y se premia al mejor no hacen sino acentuarse. Lo anterior querría decir que incentivar la competencia no premia sino al que previamente tenía la ventaja, así bajo el discurso de la eficiencia se esconde la desigualdad inicial.

Esta estrategia igualmente conduce a ampliar la brecha de desequilibrios que terminan siendo justificados bajo la égida del merecimiento. La implicación de política es que se traspasa la responsabilidad inicial del Estado, la cual es fomentar una universidad pública pertinente y adecuada, a las condiciones de una lógica mercantil, mecanismo que entre otras cosas, no evalúa 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 lo que justifica su cierre o su cambio de estatus.

Con el tiempo en Colombia el número de Universidades ha crecido, sin embargo, los estándares de calidad han conducido al predominio de pocas universidades en los centros claves del país sin dar oportunidad a impulsar el desarrollo desde otras regiones gracias al desprestigio de las universidades públicas o el bajo nivel de las universidades privadas en las regiones.

Una forma de observar si las políticas tienden a homogeneizar o por el contrario al aumento de la brecha entre las universidades, es a través de indicadores de desigualdad, en este sentido el reciente trabajo de (Halffman, Willem 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, más bien ha existido convergencia entre universidades. Otro trabajo (Van Parijs, Philip, 2009) muestra el resultado contrario.

El trabajo de (Halffman, Willem, 2011) utiliza el coeficiente de Gini como medida de desigualdad y los datos que usa son la población de estudiantes y las publicaciones de cada una de las universidades; luego definen las 500 universidades que mas publican en el mundo según el ISI, posteriormente se normaliza la muestra por la cantidad de población. Los resultados que se encuentran es que entre estas 500 universidades no hay cambios en la cantidad de publicaciones en el periodo estudiado que va de 1990 a 2007. La conclusión de estos autores es la siguiente:

En términos marxistas, foucaltianos o neoliberales y el nuevo managment 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. (Halffman, Willem et al, 2011, 16)

En síntesis, el NMP 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 patentes¹:

¹ El trabajo de Leydesdorff and Meyer (2010) ha mostrado que el crecimiento en publicaciones ha sido logrado en las grandes universidades a expensas de la producción de patentes desde el año 2000 aproximadamente.

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. (Halfman, Willem et al, 2011, 16)

Esto quiere decir que lo central para las universidades es buscar políticas para ajustarse a los estándares, obviamente la conclusión es 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).

El trabajo de (Van Parijs, Philip, 2009) da cuenta del hecho anterior sobre la importancia de los estándares pero su conceptualización es general porque se centra en los indicadores o estándares que se utilizan para rankear universidades mas allá de las publicaciones, involucrando, las diversas variables que inciden en la investigación. El argumento de este autor es el siguiente, 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, Philip., 2009, 191)

Un elemento importante es que los consumidores de servicios universitarios han crecido; incluye 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, Philip, 2009, 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 son los medios para lograr una clasificación 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 es que es proclive 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 incluyen 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, Philip, 2009, 200-201)

Este tema se acentúa 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 mayor clasificación.(Van Parijs, Philip, 2009, 201)

Vivimos así en 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, 15)

Lo anterior nos conduce a una sin salida o a elegir entre una estrategia igualitaria o un sistema de universidad que pueda competir en el mundo, que es en últimas, 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 perjudicial para el país en una época de movilidad transnacional. (Van Parijs, Philip, 2009, 201)

Esta sin salida se presenta dado que la Universidad se piensa de manera global. El objetivo es 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, 20)

El presente documento es similar al trabajo de (Halffman, Willem et al, 2011) en cuanto que es empírico pero hace una medición que tiene en cuenta la desigualdad inicial no tomada en cuenta por el documento de (Halffman, Willem et al, 2011) que se centra solamente en las publicaciones de las Universidades, por ello se incluye el efecto del presupuesto otorgado por la nación y su impacto en el número de estudiantes y en las publicaciones (es decir lo que el documento de Halffman, Willem et al, llama las entradas a analizar).

Igualmente a diferencia del coeficiente de Gini utilizado por (Halffman, Willem et al, 2011) que es una medida global y no toma en cuenta la participación y el peso de cada una de las Universidades en el índice; por lo anterior, usamos el índice de Thail que si permite medir los efectos de cada universidad en la distribución de desigualdad.

3.1. La desigualdad al Interior de las Universidades Públicas Colombianas

La ley 30 instituyó y reguló el funcionamiento en todas sus dimensiones en el conjunto de las Universidades Públicas. Es de resaltar que en términos presupuestales son centrales los artículos 86 y 87, estos dicen puntualmente la manera como se financiaran las universidades públicas por dentro y por fuera de los recursos propios. En términos generales:

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.

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.

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; 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 la fuentes de estos recursos.

Por su parte el artículo 87 plantea un esquema de competencia para recursos adicionales que en general depende de el cumplimiento de unos estándares de eficiencia en varios niveles de análisis y que se supone dan cuenta de los objetivos misionales.

Con estos elementos se define la estructura del presupuesto tenida en cuenta en este documento, el presupuesto del Gobierno Nacional aquí especificado es producto de los artículos 86 y 87 más inversiones que como se dijo nacen de otro tipo de fuentes y no son para el conjunto de universidades iguales. Por ejemplo, hay 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.

Acrecienta la desigualdad otros factores de índole presupuestal y el impacto es diferente en cada una de ellas de acuerdo al acatamiento y aplicación de nuevas normas expedidas por el Gobierno Nacional y las altas Cortes, aplicadas a las universidades a partir de 1993, como la implementación de régimen prestacional de los docentes de la Universidades Públicas, Decretos 1444 de 1992 y 1279 de 2002. El incremento a los aportes al sistema de seguridad social, establecidos en leyes 797 de 2003 y 1122 de 2007, Decreto 2090 de 2003; el reconocimiento de prestaciones sociales a supernumerarios C-614 de 2009 y docentes ocasionales de acuerdo a la sentencia C-006 de 1996 y C-401 de 1998, el reconocimiento proporcional de vacaciones, prima de vacaciones y bonificación por recreación, según decreto 404 de 2006 y la existencia de pactos convencionales vigente que superan los incrementos salariales por encima de los IPC anuales y otros factores extralegales siempre crecientes, que pesan sobre el incremento vegetativo de los servicios personales universitarios.

Sumado a lo anterior, la implementación de los nuevos planes de desarrollo y cumplimiento de las metas de las políticas gubernamentales de los últimos 19 años, le han asignado nuevos compromisos como nuevos programas de pre y posgrado, incremento de cobertura,

evaluación y acreditación institucional, con sus indicadores de investigación, cualificación docente, virtualización de la enseñanza, emprendimiento y acercamiento empresarial, cumplimiento de normas ambientales, de discriminación e inclusión social de estratos menos favorecidos y gestión de calidad, al igual que las nuevas condiciones de un mundo globalizado en aspectos, tecnológicos, científico, económico, ambiental, cultural y social, situaciones que gravan sus presupuestos en inversiones cuantiosas para tratar de responder a los nuevos retos de la universidad del siglo XXI.

En contraste la Universidad Pública, antes de la Ley 30. Tenía una baja cultura investigativa, una baja producción científica y pobre producción intelectual, precarios grupos de investigación, de bibliotecas, laboratorios, redes, doctorados, cualificación docente y planes maestros de informática y telecomunicaciones, de desarrollo físico, tecnológico, entre otros. Factores que no se tienen en cuenta en la implementación de la ley 30 de 1.992, solo se garantiza en el Art. 86 unos aportes a precios constantes, creando ahí un estancamiento estructural en el financiamiento de las nuevas condiciones generadas por el desarrollo mundial.

Sin embargo la universidad responde a estos retos y condiciones incorporando en sus gastos de funcionamiento los recursos necesarios para su modernización institucional y responde acelerada y tímidamente a las competencias que exige su acreditación de calidad, y al mismo tiempo mantiene los niveles de cobertura semestral y abre nuevos programas de pre y posgrado, condiciones que generan un déficit presupuestal acumulado en el periodo de vigencia de la ley, llevando a un mejor uso y a un redireccionamiento de sus recursos para atender esas nuevas necesidades, sacrificando indicadores de calidad, mediante la contratación de docentes de hora cátedra u ocasionales, inversiones en aspectos que fortalezcan su condiciones académico investigativas como laboratorios, bibliotecas, tecnologías TICs, infraestructura, formación docente, internacionalización y virtualización del conocimiento.

Como si el anterior esfuerzo financiero fuera poco, las instituciones indirectamente asumen sin preverlo los gastos de sostenimiento de esas cuantiosas inversiones, pues es necesario el mantenimiento y sostenibilidad de su infraestructura física y tecnológica, acatamiento a estándares de calidad, internet, seguros, impuestos, servicios públicos, vigilancia, aseo, seguridad, nuevas plantas de personal...etc.

Como respuesta a este panorama deficitario, las universidades públicas han buscado fuentes diversas de financiamiento como aprobación de leyes de, estampillas para financiamiento de determinados proyectos de inversión, incremento de matrículas especialmente de posgrado, generación de recursos propios vía convenios de extensión, asesorías, consultorías, y venta de servicios especializados, recursos que no han sido suficientes para sortear ese déficit galopante que asfixia la universidad pública.

Con esta información cruzamos los recursos que entrega la Nación a las universidades estatales con la población estudiantil (datos de los pregrados) y con la cantidad de publicaciones (indexadas), esto se realiza para el periodo 2004-2009 con bases en los datos publicados por el Ministerio de Educación Nacional. La desigualdad la estimamos por medio del índice de Theil que se define de la siguiente forma:

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

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.

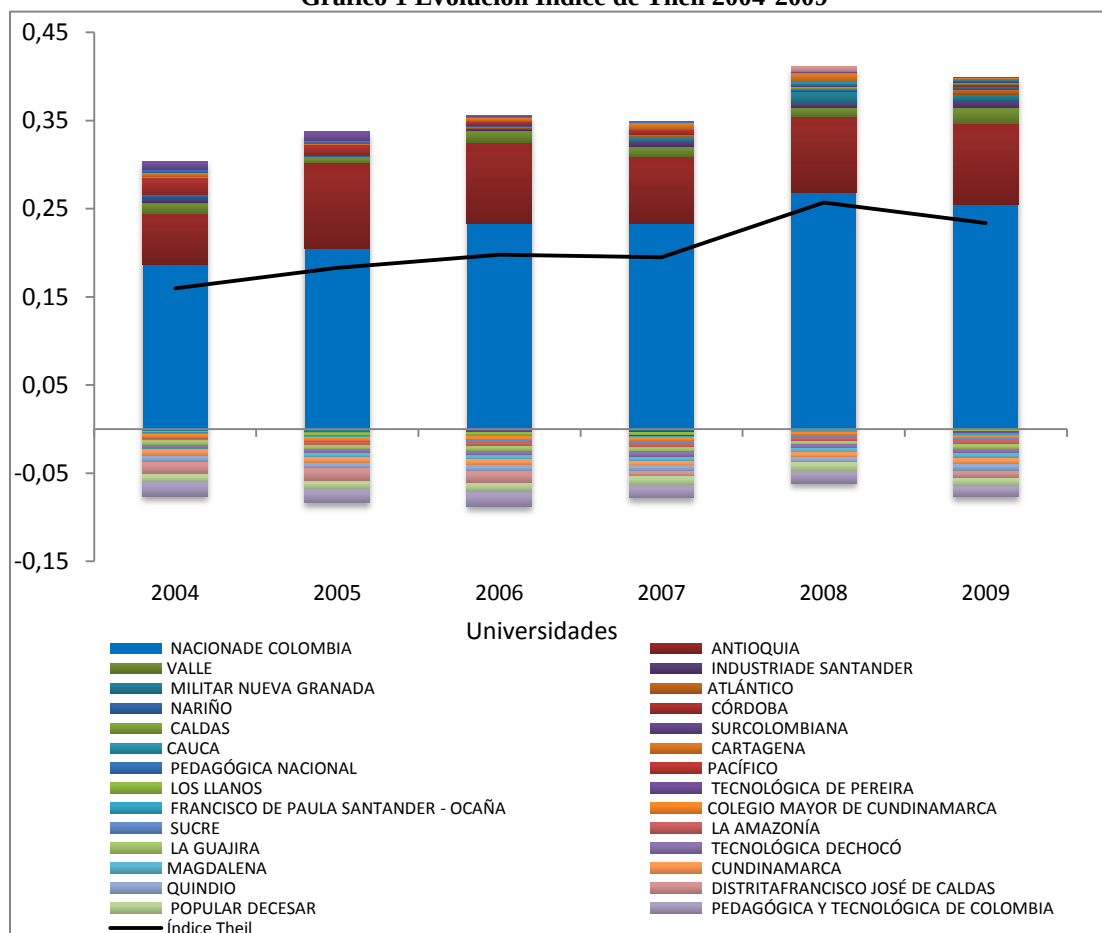
Este índice de desigualdad permite apreciar la participación de cada universidad en la desigualdad total. Para la interpretación del índice, si este tiende a cero, existe equidistribución de los recursos, en otras palabras una mayor igualdad, si por el contrario se incrementa, los recursos se están concentrando en menos universidades y está aumentando la desigualdad.

Los resultados son los siguientes:

La evaluación del índice de Theil para los años 2004-2009 evidencia un marcado aumento de la desigualdad entre universidades, el cual se debe a que la Nación ha aumentado en algunas universidades el presupuesto sin que aumenten el número de estudiantes (afectando positivamente el índice) mientras que otras han aumentado el número de estudiantes sin que aumente el presupuesto (incidencia negativa en el índice), lo anterior parece 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 con los mismos recursos no les es posible suplir las necesidades sentidas de educación superior del país, pues lo hacen acosta de perder importancia dentro del conjunto de las universidades públicas.

Gráfico 1 Evolución Índice de Theil 2004-2009



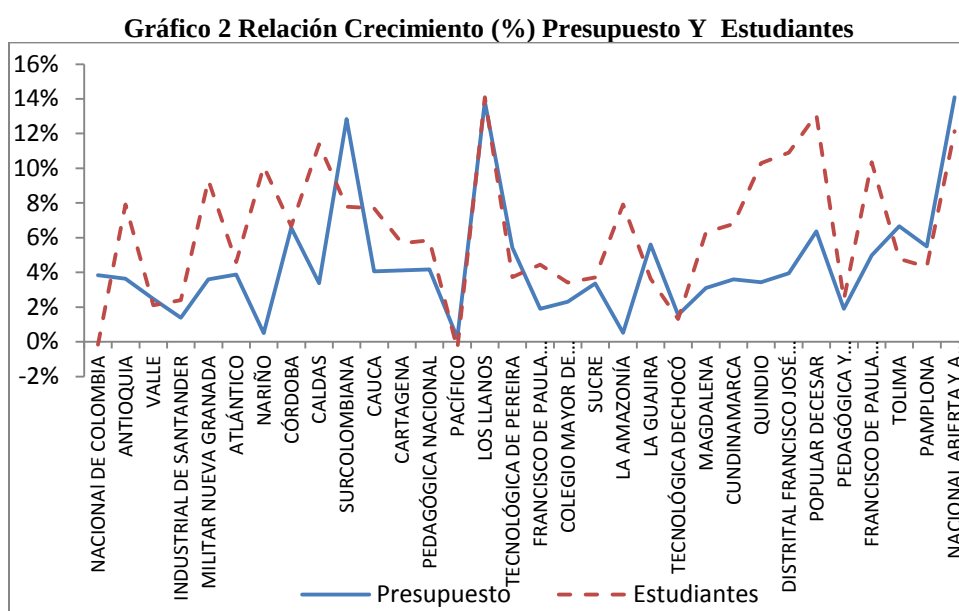
Fuente: Ministerio de Educación Nacional/ Cálculos Propios

Nota: Precios Constantes 2009

El Gráfico No 1 igualmente muestra que casi todas las universidades han seguido una política similar, solo tres perdieron incidencia positiva en el índice de desigualdad. Lo más preocupante es que la brecha entre las universidades sigue creciendo de manera desmesurada, el índice global pasó de 0,15 a 0,25 en tan solo 6 años. Esto demuestra que las políticas gubernamentales han tenido una incidencia fuerte en el nivel de desigualdad. Las universidades que más inciden y hacen aumentar la brecha son: la Universidad Nacional (en una proporción cada vez más creciente), Universidad de Córdoba (que ha decrecido levemente en su incidencia), Universidad del Cauca (que ha aumentado su efecto de manera importante) la de Antioquia (que ha reducido su participación) y la de Caldas (que la ha aumentado). En estos cinco casos la tasa de crecimiento en estudiantes (pregrado) es de -2% en la Nacional, 10,1% en Córdoba, Cauca 2,4%, -8% Antioquia y 4,6% en Caldas. Siendo el promedio general de las Universidad públicas de 5,4%. Mientras

que los aportes de la nación han crecido en términos reales 4,1%; 4,5%; 3,7%; 0,7% y 3,3% respectivamente, siendo el promedio general de 2,4%.

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 si 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.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

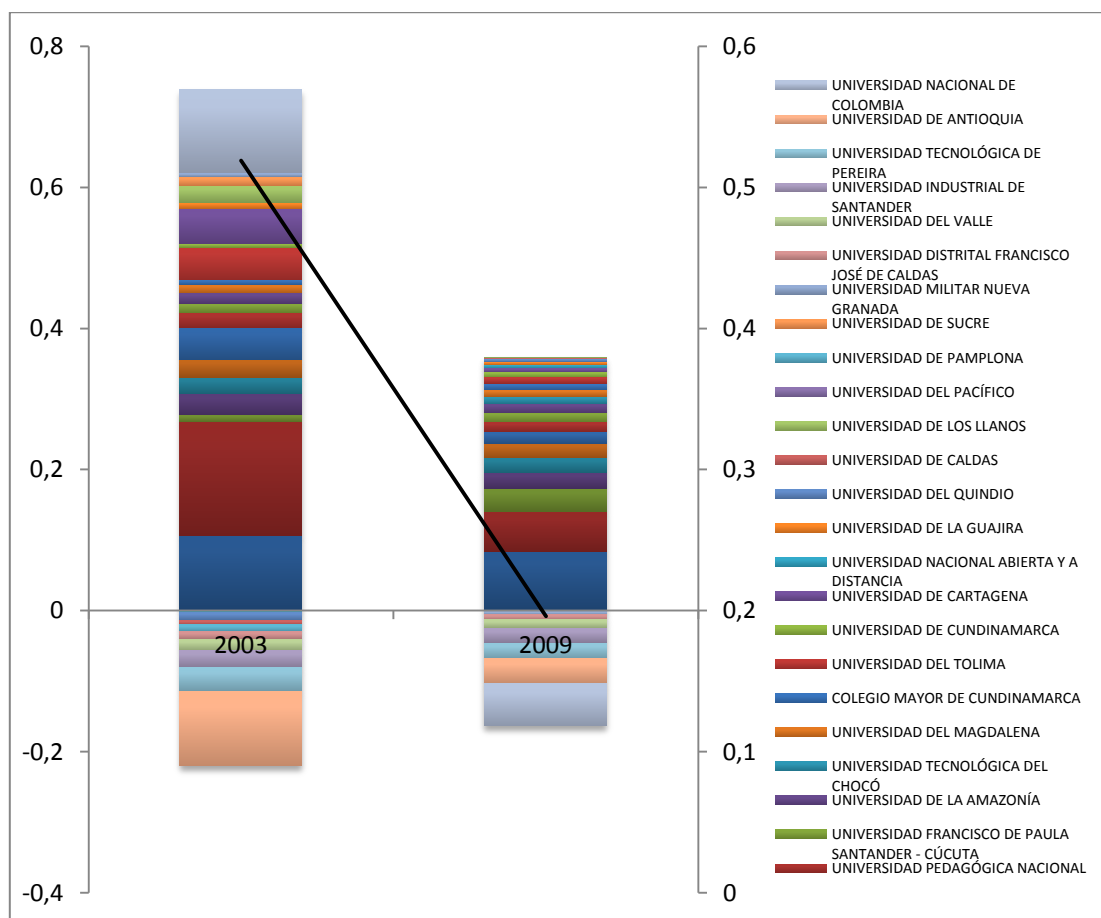
Como se aprecia en el gráfico No 2 en casi todas las universidades el aumento del presupuesto va de la mano con crecimiento del número de estudiantes, sin embargo se observa que en la mayoría, el número de estudiantes ha crecido más que proporcionalmente que lo que ha crecido el presupuesto.

Se encuentra una correlación positiva (0.49) que confirma lo anterior, esto se puede explicar en parte a que algunas universidades no hacen el esfuerzo en el sentido que se esperaría, es decir, que 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 decirnos que 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 compensar esta situación de por si anómala, con aumento en su actividad científica, analicemos si la desigualdad se refleja en esta situación.

Gráfico 3 Índice de Theil para las Publicaciones científicas

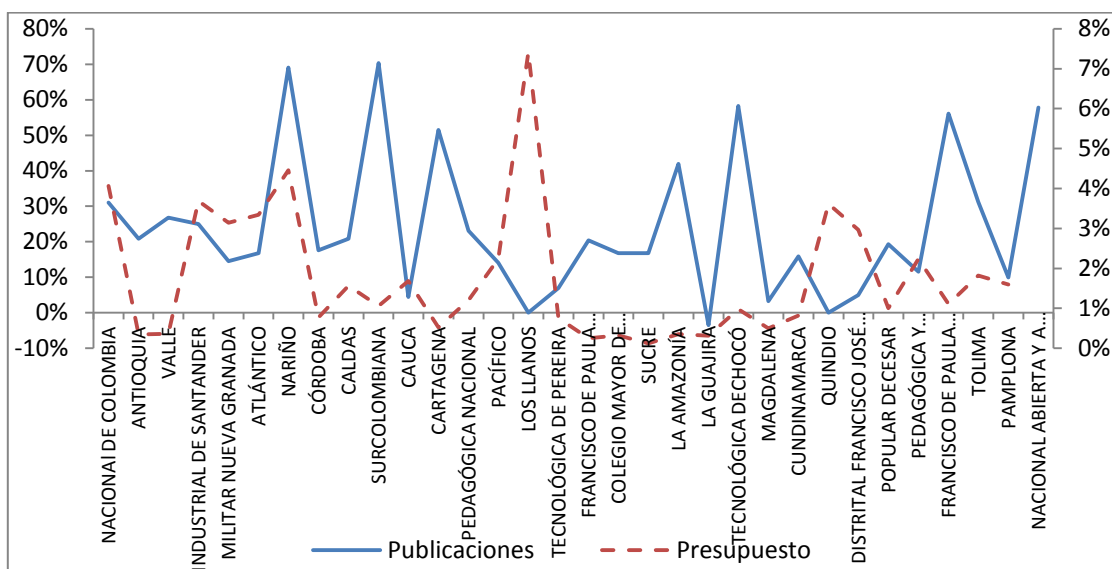


Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Como se aprecia en el Gráfico No 3, al contrario de lo anterior, el índice ha caído, lo que indica que a pesar que las universidades han hecho un esfuerzo en aumentar la cobertura a costa de perder participación dentro de las universidades públicas, estas se han homogeneizado en publicaciones. Todas han avanzado en publicaciones reduciendo así 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 es que unos lo han hecho con más cobertura y otros con la reducción de la misma.

Gráfico 4 Relación Crecimiento (%) Publicaciones y Presupuesto



Fuente: Ministerio de Educación

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 en general en el tema. Se puede decir que todas han aumentado, pero la desigualdad inicial posiciona más a las que no hacen el esfuerzo en aumento de 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: reduciendo la tasa de retención porque el aumento de la desigualdad puede ser por ineficiencia o sea por que el carácter público cuesta y así mismo, aumentando cobertura pero con recursos, de lo contrario la brecha entre Universidades seguirá creciendo (Las brechas por desigualdad se dan porque el Estado es benevolente con algunas universidades pero también por la ineficiencia de las universidades que retienen muchos estudiantes).

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

3.2. Incidencias de la Desigualdad en la Universidad Distrital

Al analizar la participación porcentual de los aportes de la nación en el presupuesto de la universidad, observamos el decrecimiento ostensible de sus aportes dentro de la composición general, llevando al desmonte de las obligaciones constitucionales del Estado como financiador de la educación pública de calidad, la cual atraviesa grandes necesidades insatisfechas entre otras de mantenimiento de sus sedes, deterioro físico de sus equipos, falta de reactivos de laboratorio, baja en sus prácticas y eventos académicos, que no generan más que la parálisis de sus actividades de funcionamiento académico-administrativas que cada día agobian de manera contundente su existencia.

Tabla 1 Participación Transferencias de la Nación en el Presupuesto de la UD

AÑO	EJECUCION PRESUPUESTAL TOTAL	ASIGNACION PRESUPUESTAL NACION	PARTIC. %
1993	11.755.785.500	1.943.913.300	16,54
1994	14.825.403.400	2.088.360.200	14,09
1995	21.247.519.400	2.712.068.100	12,76
1996	31.896.321.851	2.951.672.992	9,25
1997	46.179.470.552	5.240.468.573	11,35
1998	53.944.304.198	6.360.125.802	11,79
1999	70.291.002.809	4.966.597.906	7,07
2000	74.042.375.466	5.925.668.185	8
2001	83.143.294.814	8.165.193.892	9,82
2002	90.533.007.771	7.282.730.000	8,04
2003	93.509.009.799	9.301.991.509	9,95
2004	100.411.637.409	9.079.544.051	9,04
2005	112.880.635.124	10.205.309.828	9,04
2006	123.744.612.645	10.455.514.482	8,45
2007	135.617.933.940	9.972.583.510	7,35
2008	174.847.214.177	11.383.558.413	6,51
2009	204.407.450.811	14.080.736.121	6,89
2010	246.949.820.434	12.729.586.210	5,15
2011	314.127.227.716	12.961.000.000	4,13

Fuente: Oficina Asesora de Planeación UD

En nuestro caso la participación de la inversión en el presupuesto de la Universidad antes de contar con los recursos de Estampilla no superaba el 6% (OAPC, 2011), prácticamente todo el presupuesto se destinaba a gastos en funcionamiento, esta situación que se estableció durante mucho tiempo, en parte explicada por la irresponsabilidad y falta de interés de los gobiernos anteriores, no permitió cubrir las necesidades de inversión para sostener el desenvolvimiento y desarrollo, generando un atraso y una situación que no iba a

garantizar que la Universidad Distrital se convirtiera en una opción de Educación Superior de calidad que cubriera las necesidades que requiere el Distrito y la Nación. Debido a la gran importancia que tiene la Universidad como opción para miles de ciudadanos, en su mayoría de los niveles socioeconómicos más bajos, fue necesario generar una política que garantizara cubrir este rezago con mayores recursos destinados únicamente a este objetivo, es por eso que se decretó la emisión de la Estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”.

4. 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 que el mercado es el sistema óptimo de 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 fuerza 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, lo que conlleva una pérdida de responsabilidad gubernamental o de cualquier otra institución sobre el rumbo de acción de los agentes, de hecho, las instituciones son elementos de regulación que si afectan las decisiones, generalmente lo hacen a través de distorsiones del mercado que para nada son positivas 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). En el caso que nos ocupa, el que unas universidades estén mejor que otras (y el índice de desigualdad muestra marcadas 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 embargo es consiente que este genera consecuencias no deseadas que afectan el resultado de los agentes y las organizaciones. Por lo anterior, el mercado si bien asigna eficientemente, no tiene en cuenta los factores externos que no dependen de los individuos y las organizaciones y que afectan el resultado final, por lo tanto, es 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 este se desarrolle.

En el caso que nos ocupa, lo que debe igualarse son los elementos que permiten cumplir con los objetivos misionales y que no dependen de las instituciones en sí mismas; por lo que 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 tomen 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.

Nuestra sugerencia es acoger la perspectiva de igualdad de oportunidades para así poder definir la política pública según estándares de desempeño que verdaderamente reflejen la actividad realizada por las universidades, eliminando las circunstancias no manejadas por las universidades como si lo hace el modelo meritocrático actual.

5. Conclusiones: los mitos del mercado universitario, algunas respuestas.

La reforma a la Ley 30 de 1992 que pretende implementar el actual gobierno busca profundizar las políticas universitarias a favor de su mercantilización, igualmente, el proyecto desconoce la desigualdad existente entre las universidades estatales y no hace más sino profundizarla, debido a que se les exigirá cumplir con ciertos objetivos como son: cobertura, investigación, extensión, acreditación de calidad, entre otros, sin tener en cuenta el punto de partida, lo que no permite que los esfuerzos que hacen las universidades sean realmente responsabilidad de ellas. Las desigualdades siempre se van a incrementar y solo las más estratégicas o las que logren más recursos del Estado, conseguirán cumplir ciertos objetivos, lo que causará que se ingrese en una dinámica en la cual las universidades que se quedaron rezagadas se enfrentarán a una situación grave de funcionamiento y permanencia, lo que perjudica la educación superior publica 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, generando lógicas de desarrollo obligadas, más que racionalizadas por cada institución; el resultado final será un gran escenario de desigualdad, siendo la responsabilidad pasada a las instituciones sin ningún contexto al respecto.

Las condiciones y las oportunidades están dadas para la institución de una verdadera Universidad autónoma y eficiente al mismo tiempo, la educación como bien público tiene la oportunidad de ser relevante a todos 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 involucrada.

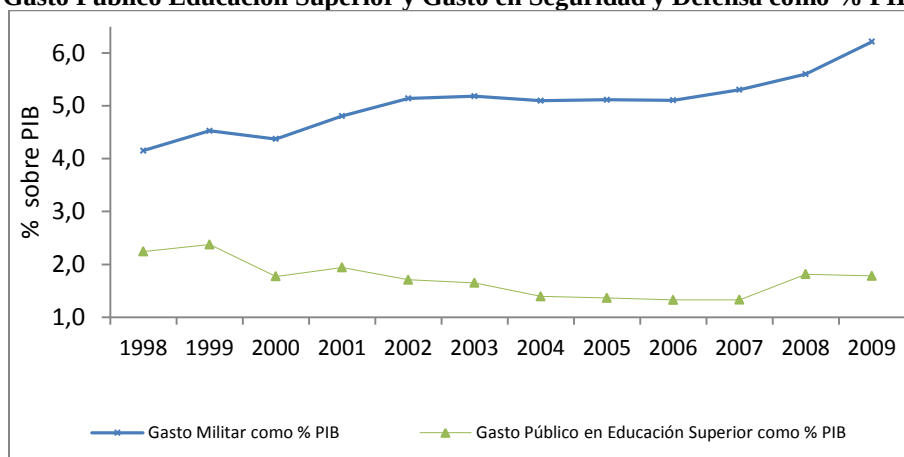
Como punto final es importante plantear el debate presupuestal sobre las universidades públicas, según el Banco Mundial y entidades oficiales, en Colombia el gasto público en educación superior en los últimos 11 años como porcentaje del PIB ha sido en promedio 1,8%; por otro lado, el gasto público en Seguridad y Defensa ha sido en promedio 5,1% para los mismos años, alrededor de tres veces más (ver Gráfico 6 Anexo). Existe una marcada prelación por los últimos gobiernos a destinar mayores recursos a la guerra, este tipo de gasto no genera crecimiento en el largo plazo, no se puede desconocer que existe 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.

6. Bibliografía

- Castell, Robert (2004). La Inseguridad Social ¿qué es estar protegido? *Editorial Manatí*, Argentina
- Davis, John (2003). The Theory of the Individual in economics. *Routledge*.
- Halfman, Willem. (2011). Is Inequality Among Universities Increasing? Gini Coefficients and the Elusive Rise of Elite Universities. *Minerva*.
- Galcerán, Montserrat (2010) "La educación universitaria en el centro del conflicto" en *La Universidad en conflicto Capturas y fugas en el mercado global del saber*, editorial Traficantes de Sueños.
- Leydesdorff, L., & Meyer, M. (2010). "The Decline of University Patenting and the End of the Bayh-Dole Effect", *Scientometrics*.
- Oficina Asesora de Planación y Control (OAPC). "Informe de Ejecución de los Recursos de Estampilla" Universidad Distrital, 2011.
- Van Parijs, Philip. (2009). European Higher Education under the Spell of University Rankings. *Ethical Perspectives*, 16(2), 189-206.

7. Anexo

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