
CIERRES Y PARADOJAS DE LA "APERTURA" EDUCATIVA (Inferioridad de la educación superior)

Carlos Uribe Celis*

No me propongo enjuiciar en su conjunto el llamado "Plan de Apertura Educativa" a medias divulgado en este año por el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social (CONPES) y destinado a expresar el pensamiento y marcar las pautas de acción del presente gobierno en materia de educación. Otros se han ocupado ya del asunto con vehemencia explicable(1) —sea cual fuere el significado que a este adjetivo le atribuya el lector— y continuarán pronunciándose si la cosa acaba cursando.

Circunscribiré mis apreciaciones a la parte relativa a la educación superior y a los efectos sobre la universidad pública colombiana, un pastel a medio hornear en el cual la tajada de la Universidad Nacional constituye una buena cuarta parte(2).

En gracia de cortesía —tal vez elemental— con los no informados, me permito enunciar antes que todo los dos o tres rasgos esenciales de la

directriz general del gobierno en materia educativa, como resultan del documento. Uno, es que el principal problema de la educación colombiana, según los redactores oficiales, consiste en la escasa cobertura de la educación secundaria o media en el país que solo alcanza al 46% de la población en tanto que ya el 86% recibe instrucción primaria. En la práctica, es tal la importancia que se concede a este punto que por momentos resulta ser casi el único problema existente de carácter crítico o dramático. Dos: el Estado debe reducir su responsabilidad en la tarea de educar y debe limitarse a estimular a los particulares para que libremente asuman la tarea de educarse, ayudando en el comienzo a reducir las inequidades estructurales. Esta formulación de la concepción del actual gobierno en la materia es sin duda esquemática y algo abrupta, pero recoge en el fondo la filosofía subyacente al diagnóstico y estrategia educativas oficiales en la hora actual y es improbable que los responsables la rechacen en su valor intrínseco. Tres: en términos administrativos, el anterior principio significa que son las comunidades las que a partir de ahora deben decidir por sí y ante sí las soluciones educativas. Si algo del Estado debe quedar como agente educador en términos prácticos, es decir, financieros, administrativos y controladores inmediatos, es esa parte del Estado que se halla más próxima a la comunidad que es el municipio. Hay que municipalizar la tarea educativa. El gobierno central debe hacer maletas y

* Sociólogo, profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

1. Véase principalmente la revista *Educación y Cultura*, No. 23, junio de 1991, órgano oficial de Fecode.

2. En términos de presupuesto y gasto, la Universidad Nacional representa aproximadamente el 25 por ciento del total de las universidades públicas y el 50 por ciento de las universidades financiadas por la nación en contraste con las departamentales y municipales. Son datos correspondientes a 1988, tomados de U. de los Andes, *Finanzas de la Educación Superior*, Bogotá, FES, 1991.

ceder respetuosa y generosamente el puesto a las regiones. A eso se llama descentralizar, el más nuevo nombre con que se nos presenta hoy la democracia... ¡la piedra de toque de la participación!(!?)

Como dije antes, suspendo juicio sobre estos postulados fundamentales e invito al lector paciente —que ya estará rumiando sus propias razones y conceptos— a que nos detengamos por ahora en la situación resultante para la educación superior.

Y bien, de un repaso de los documentos más importantes sobre el problema del financiamiento y la relación del Estado con la educación colombiana parece resultar que las fuentes más próximas y seguras de los planteamientos actuales del gobierno yacen en un documento del Banco Mundial de 1986 titulado **Financiamiento y eficiencia del sector de la educación** (Memorando sectorial). Las conclusiones de este memorando de la alta institución internacional fueron recogidos por un "Informe final de la Comisión del Gasto público" del mismo año 1986, donde se dice: "Algunos estudios del caso colombiano [particularmente el memorando del Banco Mundial —CU] han mostrado que el efecto en la distribución del ingreso de la educación superior no ha sido muy favorable [...], los efectos benéficos del subsidio [léase: financiación a la universidad pública —CU] se han convertido en una lotería que favorece a unos pocos privilegiados de las clases alta y media alta". La Comisión del Gasto propone, en consecuencia: "analizar un esquema de crédito estudiantil el cual debe complementarse con una ampliación de las becas concedidas a estudiantes de bajos ingresos"(3).

Desde un punto de vista lógico no es claro que el gobierno justifique la ampliación de la cobertura a la educación media hasta el 100% de la población como meta ideal con el argumento de que la educación media (y la primaria) son redistributivas, pues quien accede a ellas mejora su condición económica y su poder de negociación en el mercado de trabajo, en tanto

que la superior no lo sería. La cobertura actual del bachillerato es —ver arriba— 46% de la población educable y la cobertura de la educación superior es 11.3%. Es evidente que la formación universitaria no es ni más ni menos importante desde el punto de vista de la mejoría de las posibilidades de su poseedor en el mercado de trabajo que la educación básica y media y así como el universitario que culmina estudios se abre avenidas de progreso económico que le retribuyen su inversión (la hacen 'rentable', en principio, como estima la teoría que sustenta el Plan) guardadas las proporciones pasa lo mismo con el bachillerato y aún con la primaria. Teóricamente toda escolaridad universal es rentable como todas son redistributivas. ¿Por qué, además, una tasa de 46% de cobertura preocupa al gobierno y una mucho más exigua de 11.3% no lo inquieta si lo que entra en juego —o debe entrar— es el mejor estar de los ciudadanos? Es también comprensible que no es práctico fijarse un objetivo de acción política tan vasto y tan exigente y hay que proceder por partes, pero si este fuere el caso —que no lo es desafortunadamente en el Plan de CONPES— ¿por qué no se reconoce la validez de ese ideal y se determina que por ahora se trabajará en una etapa del mismo: la expansión del bachillerato a la totalidad funcional de la población educable?

En un documento producido el año anterior (aunque publicado en el corriente) por la Universidad de los Andes: **Finanzas de la educación superior**, que reproduce una discusión sobre el tema en la que los ponentes sostienen —en su mayoría— justamente las mismas tesis que informan el Plan del CONPES, se pone de presente "la actual incapacidad de los gobiernos de la región [América Latina —CU] para continuar apoyando la educación superior con los niveles de aporte *per capita* con que lo hacía antes"(4). Esta se erige como la razón subyacente, aunque prioritaria, para desmontar la participación del Estado en la educación superior, donde el argumento económico-teórico de la "rentabilidad" de la formación universitaria para el individuo (rentabilidad que eximiría al

3. Citado en Contraloría General de la República, "Financiación de las universidades oficiales: Elementos para una discusión", **Informe financiero**, abril de 1988, p. 47.

4. Arturo Infante Villareal, "Administración y distribución de los recursos financieros provenientes de la investigación y la consultoría e interacción entre la universidad y el sector productivo", en U. de los Andes, **op. cit.**, p. 9.

Estado de la obligación de subsidiarla) es eminentemente retórico. Vimos ya que el criterio de rentabilidad se aplica a todas las etapas del proceso educativo, lo que, por lo demás, es de todos sabido y aceptado. El Plan del CONPES se lamenta de "la elevada participación que tiene la educación en el presupuesto nacional"(5). La verdad es que, si bien la afirmación constituye un juicio relativo de valor, pues "elevado" puede ser cualquier cosa, según el punto de vista del juzgante, puede argumentarse que tal 'elevación' es discutible en comparación con otros gastos del presupuesto como, por ejemplo, el rubro de la defensa y orden público o a la luz de los porcentajes del gasto en educación como parte del PIB en otros países de América Latina. En efecto, considerado el **gasto ejecutado** en los rubros de educación, por un lado y de defensa, orden público y seguridad nacional, por otro, mientras en 1980 la defensa y afines absorbían el 14.8% del presupuesto y la educación gastaba 19.28% del total (ver tabla 1); en 1988 los gastos en defensa y afines (16.42%) ya superaban el presupuesto ejecutado en educación (ahora solo el 16.14%). La inversión en defensa en 1988 representó el 12.8 del presupuesto total de inversión, la inversión en educación en el mismo año llegaba apenas a 3%. Por otra parte, como porcentaje del PIB en 1980, una época de 'vacas gordas' educativas en comparación con el momento actual, el gasto en educación de Colombia era inferior al de Chile, Brasil, Perú, Panamá, Costa Rica y, por supuesto Cuba que no figura en la tabla, entre otros países del área (ver tabla 2). No sobra reproducir adicionalmente un dato del Plan que no sirve a sus objetivos programáticos, pero sí a sus críticos, en relación con el hecho de que en Colombia el 60% de la educación superior es privada en comparación con el 35%, promedio de América Latina.

Los criterios de eficacia y equidad presiden en la teoría política de moda la asignación de los recursos públicos. La equidad, sin embargo, es allí puramente subsidiaria respecto de la eficacia, pues se tiene en cuenta solamente en calidad de medio para asegurar un mejor desem-

Tabla 1

EJECUCION DEL PRESUPUESTO TOTAL DE GASTOS POR ENTIDADES (MILLONES DE PESOS)

	1980	%	1985	1988	%
Defensa, Orden Público y Seguridad	28.887	14.8	107.629	271.579	16.42
Educación	37.631	28.3	131.867	267.068	16.14
Total	195.117	100.0	682.031	1'653.698	100.0

Fuente: Contraloría General de la República, **Informe financiero**, 1988, p. 93 (Hemos construido el primer rubro a partir de los ítems de la fuente: defensa, policía y seguridad).

Tabla 2

GASTOS EN EDUCACION COMO PARTE DEL PIB 1980

Colombia:	3.3%	México:	4.0%
Chile:	3.7	Venezuela:	5.4
Brasil:	3.7	Panamá:	5.8
Perú:	3.9	Costa Rica:	6.9

Fuente: BID, citado en Contraloría General de la República, **Informe financiero**, febrero de 1985, Bogotá, p. 53.

peño de la eficacia. Si la eficacia, entonces, puede soslayar el logro de la equidad, si puede arribar a su destino sin tener que pasar por esa estación, la equidad simplemente no cuenta o se relega a un plano totalmente opcional del objetivo político. Y cuando se le reconoce cierta necesidad y vigencia a la equidad, el empeño en tal sentido debe estar guiado por el principio de eficacia. Como sentencia el experto Donal R. Winkler, funcionario del Banco Mundial de visita en Colombia: "el gobierno debe ser eficiente en la búsqueda de la equidad"(6). ¿Por qué no precisamente al revés?

De modo retórico, sin embargo, se esgrime uno y otro principio, equidad y eficacia, para sustentar el objetivo de la desoficialización de la educación superior. La atención en el Plan al problema de la calidad de la formación universitaria como problema de conjunto es puramente superficial. Sorprende —¡o no sorprende!— que las alusiones a la calidad se hacen en contextos en que la educación oficial y no la

5. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, "Plan de Apertura Educativa 1991-1994", mimeo, Bogotá, 1991, p. 24.

6. D. E. Winkler, "Eficiencia financiera en la educación superior", en U. de los Andes, **op. cit.**, p. 47.

privada resulta implicada(7) y extraña esta actitud no porque no existan serias deficiencias académicas y científicas en una parcela importante de la universidad oficial sino porque el sistema de estudios universitarios dirigidos por manos privadas en Colombia es en conjunto mucho más deficitario en punto a calidad que el sistema oficial. Con la excepción de uno, o quizá dos, centros que descuellan, ¿qué nivel puede exhibir en términos de investigación y excelente nivel académico, en balance, la universidad privada?

Los términos en que el Plan se refiere al sector privado son, en contraste, excesivamente condescendientes y acrílicos; "el sector privado —dice típicamente el Plan—, que ha demostrado un gran potencial de expansión ha sido obstruido por controles que no se justifican como la regulación de las matrículas y los trámites para las licencias de funcionamiento"(8). Los teóricos de la desoficialización y de la desestatización indiscriminada de la economía argumentan que el gobierno ha actuado tradicionalmente de forma sesgada al apoyar solamente al sector oficial y no distribuir su ayuda al sector privado cuando el sector privado también beneficia a la sociedad. Tan enrevesado e insólito argumento olvida que la presencia del Estado en la educación como en la salud y en muchos otros planos la explica el deseo de suplir los vacíos, enormes en muchos casos, que el principio de lucro, que gobierna la actividad privada, deja por necesidad abiertos en perjuicio de los pobres y desamparados aunque aptos y merecedores. Pero bueno, ¿cómo se pretende instaurar o fortalecer la equidad mediante el robustecimiento de un sector privado que básicamente es inaccesible a la mayoría de la población educable, como está hoy y, más gravemente, cuando se liberen todos los controles de precios o matrículas como el Plan se propone? Nuevamente los teóricos de la reforma pretenden que: "si el Estado no interviene, las matrículas se igualarán a los costos marginales, es decir, la educación se dará al menor costo

posible"(9). Tanto optimismo repugna a la realidad. Como señalábamos antes los actuales costos son ya prohibitivos para el grueso de la población, un alza excluiría más colombianos del sistema educativo. En términos económicos solo una afluencia masiva de estudiantes a las universidades privadas, por una suerte heterodoxa de economías de escala, podría reducir los costos por unidad, es decir, por estudiante, pero en educación ocurre que a mayor número de estudiantes por clase menor calidad educativa. Si los créditos individuales con que el gobierno propone remplazar la financiación de la educación pública actual logran incrementar los números de educandos en el sector privado y en el oficial la carga fiscal acabaría siendo mayor y no más eficaz o equitativa que el actual sistema. Si, como se piensa, los municipios y las regiones son los que finalmente asumirán esa carga, debería contarse con que la cultura clientelista y premoderna de esos entes territoriales no se borra de un plumazo sino que es sujeto ineludible de un proceso que no se acelerará con medidas como esta o para posibilitarlas. Si la mentalidad premoderna subsiste aún en los centros, hoy por hoy, ¿qué pensar de la periferia? No que se desespere de la capacidad de las regiones para modernizarse. Eso pasará irrevocablemente, pero no a tiempo para este Plan, que puede ir el mismo en contravía del proceso, funcione eficaz y equitativamente como se quisiera.

Simulemos la situación de una universidad pública como la Universidad Nacional en el caso límite de que toda financiación estatal colectiva se suprime, las matrículas se ubican en el nivel de los costos de mercado y la mayor parte de los estudiantes reciben créditos individuales de mayor o menor proporción (porque o bien se está buscando con el crédito que los pobres accedan a la universidad y no solamente los ricos o no sabemos qué funcionalidad tienen tales créditos y la preocupación supuesta por corregir la inequidad). En tal situación los cupos de la universidad no se

7. Cfr., por ejemplo, Alvaro Reyes Posada, "Nuevo esquema de financiación de las universidades públicas en Colombia", en U. de los Andes, *op. cit.*, p. 62. El espíritu de esta crítica, cierta solo a medias, pervive en el Plan del CONPES.

8. "Plan de apertura educativa", *op. cit.*, p. 6.

9. Miguel Urrutia, "La financiación de la educación superior" en U. de los Andes, *op. cit.*, p. 136. Salta a la vista la coincidencia casi total entre el documento del Banco Mundial de 1986 aludido arriba, los planteamientos de estilo axiomático de Urrutia en este artículo que aquí se cita y los principios subyacentes al Plan del CONPES.

ampliarán, pues si tal es el caso las economías que verdaderamente busca el gobierno no se obtendrían. Si el caudal de educandos no varía sustancialmente, pues claramente no es la expansión uno de los objetivos de este Plan, lo máximo que puede pasar es que unos candidatos, los beneficiarios de beca o crédito —o en el peor de los casos, los que no la necesitan en absoluto, los más ricos— desplazan a los actuales. Hay, además, otra consideración, y es que puesto que los concursos seguirían vigentes —e idealmente deberían regir todo ingreso en el sector privado eliminando el sistema de clientelas que sigue teniendo un gran peso en la actualidad, aunque ello suscita la atención del Plan(10)— a la universidad oficial seguirían ingresando los mismos que hoy están y no estaríamos modificando nada y a la universidad privada...allí otro gallo cantaría(!), pero ni la universidad privada —a la que el Plan consiente— lo admitiría ni el Plan mismo, como ya se dijo, se lo propone. Cabe otra observación en este sentido: el principio económico de la igualdad a los costos marginales no involucra una reflexión necesaria sobre la calidad de la educación privada. Existen en el país 76 universidades y 150 institutos de nivel superior, ¿cuántos de estos, ya públicos ya privados, resisten el nombre de universidades o similares que portan? El economista que proyecta la educación colombiana —pues esta es la deducción resultante del documento— supone que dado el alto número, la competencia rige en este campo. No es tal el caso. No hay tal “competencia” ni en el sentido de que muchos de esos centros son altamente ‘in-competentes’ o inep-tos ni hay competencia en el sentido económico pues los productos que ofrecen son de una heterogeneidad de vértigo y lo bueno se cuenta con la mitad de los dedos de una mano. Hay un sentido más en el que universidades públicas como la Nacional serían sujetos de discriminación en la circunstancia de pesar el candidato a dónde asignar el beneficio de su beca: no es la

calidad académica lo que determinará desgraciadamente su elección sino algo mucho más acuciante: las posibilidades de empleo ligadas, en un país no caracterizado por la racionalidad electiva, a las clientelas establecidas en el poder y a las ‘roscas’ posicionadas desde antiguo, para no hablar del rechazo a las ideologías políticas, más allá de toda evaluación de la real capacidad, con que las recientes coyunturas han acabado por marcar las universidades públicas. Es sintomático que en el actual gobierno las negociaciones con la subversión estén a cargo de ex-profesores de la Nacional, aunque —¡Uf!— hay que reconocer en ello un avance.

Ha habido aquí mucha evocación de modelos económicos. Este Plan educativo, en efecto, tiene la marca del razonamiento que campea en las cartillas de economía y se inscribe claramente en el libreto del pensamiento neoliberal *sans phrase*. En aras de la eficacia económica —¡sin equidad!— se ha sacrificado el espíritu del humanismo y los imperativos inexcusables de una política popular (que no tiene por qué ser populista) que incorpore las exigencias racionales y razonables de una modernidad auténtica. La política educativa merece ese ingrediente, lo requiere. En cambio, una **econocracia** ubicua de la teoría, del intelecto y de la política reina incontrastada en esta pieza de directriz nacional. La economía tiene su espacio mal o bien ganado. Pero ese espacio no se confunde con el universo, ¡no! Las comprensiones necesarias de la cultura colombiana, que tampoco tienen por qué ser complacientes, parroquiales o miopes sino críticas, desaparecieron de este tipo de reflexiones en menoscabo de la profundidad analítica y del entendimiento histórico diverso y comprensivo de los procesos.

Esta crítica, para concluir, no implica una intolerancia dogmática respecto de muchos cambios que vale la pena introducir en nuestro actual sistema para que el ideal de educar y enaltecer el nivel intelectual y de enriquecer real y genuinamente el dominio cultural del pueblo pueda afincarse aquí. Se debe cuestionar la existencia de ciertas llamadas “universidades” oficiales, o carreras en ellas, que fueron fundadas de la misma manera que las carreteras de Colombia se trazaron durante buena

10. Si habla en cambio el Plan de un examen de estado al final de un supuesto ciclo básico universal en la educación universitaria que desde el punto de vista del tratamiento democrático y por méritos generalizados sería un gran avance. Discutible, sin embargo, resulta el procedimiento por la indiscriminada homogeneización y pérdida de autonomía en la disposición de los currículos que puede tener todo centro docente y cada una de las especialidades, que no resulta fácil de medir con el mismo rasero sin distinciones.

parte de nuestra historia, para hacerlas pasar por los predios de un cacique o para valorizar el feudo político de un gamonal. Una universidad es una universidad, es decir, un centro de producción de conocimientos con acendrada disciplina intelectual y niveles formativos de excelencia realmente asumidos. Es casi un chiste que en Colombia haya 236 centros que presumen de universidad sin perspectivas de llegar a serlo en un futuro previsible. Eso debe ser racionalizado no solo en términos de gasto, financiamiento e inversión, sino en términos de dignidad intelectual y de ética elemental. Ningún argumento serio, además, ni político ni económico ni social puede oponerse a un reajuste necesario de las matrículas en las universidades del Estado en donde el máximo pagable, de acuerdo al poder adquisitivo del estudiante, se aproxime a los costos de la docencia, al menos, y el mínimo no esté hoy en ningún caso por debajo de 1/4 del monto del salario mínimo, que equivale al costo de un pasaje en bus de Medellín a Bogotá, monto que los estudiantes acaban pagando para trasladarse de sus regiones a la universidad más de una vez por semestre. El viaje al conocimiento vale mucho más que este otro por un camino del vasto país y quién apto para ingresar a la universidad es incapaz de obtener ese dinero básico de un modo u otro. La universidad pública que sea digna de ese nombre debe también tener la voluntad de mostrar sus potencialidades y sus realizaciones a la nación entera y merece el apoyo financiero o, mejor, la compra de sus servicios por parte del sector privado. No es deseable que el sector privado financie la universidad pública como no sea a través de los impuestos que se pagan al fisco, esa sigue siendo tarea del Estado, pero no hay razón alguna para que la universidad persista aislada del sector productivo y de la ciudadanía en general y obtenga pagos conmensurables a sus servicios. Para información de muchos de los jeremías de la privatización que hablan sin distinciones de la falta de calidad en la universidad pública y callan el deslustre, cuando no el fraude abierto, de buena parte de nuestra universidad privada (que no se diferencia en nada de los mismos vicios de una porción considerable de la universidad pública) hay que recordarles que no existe ente privado en el país que compita en logros científicos, en pureza de selección de candidatos y en otros requisitos

académicos con la Universidad Nacional de Colombia, con todo y sus deficiencias y problemas innegables, y la Nacional es pública. Sería triste por lo demás que esta desigualdad flagrante persistiera. La desigualdad no puede ser el ideal, pero hay que nivelar por lo alto y no por lo bajo ni por lo mediocre. Y precisa superar la idea absurda de que para cubrir una brecha aquí hay que practicar agujeros en sitios ya de antiguo cubiertos. ¿Cómo pretender dismantelar la educación superior para levantar la educación media si las dos son infantes en trance de formación? Es corta y estrábica la visión de la educación como un simple soporte del aparato productivo, un país debe educar a sus ciudadanos porque la educación confiere y fortalece la dignidad en la persona humana y contribuye poderosamente a la construcción de la dignidad nacional. Parodiando a Paul Samuelson, el célebre economista gringo, vale la pena establecer, de una vez por todas, que la educación es algo muy importante para dejarla en manos de los economistas.

