

El papel financiero del Estado en la Universidad Pública: Criterios para su Análisis

Jairo Sánchez Acosta

Profesor Asistente

Director Carrera de Economía U.N.

Se oye con mucha frecuencia la afirmación de que un elemento que explica en gran medida las recurrentes crisis universitarias es el referente a los problemas financieros de la Universidad Pública, y que por tanto el gobierno se ahorraría muchos dolores de cabeza simplemente aumentándole su presupuesto. Del mismo modo, existe la idea bastante generalizada, especialmente entre los círculos estudiantiles, de que el Estado Colombiano, y sus últimos gobiernos especialmente, se ha convertido en un enemigo acérrimo de la U. Pública, y de que sus ataques a ésta se expresan básicamente en una intromisión indebida en la orientación académica, de un lado, y de otro en un sistemático recorte presupuestal que ha debilitado a las universidades oficiales, fortaleciendo al mismo tiempo a la universidad privada.

La anterior percepción, pese a estar ciertamente muy generalizada, es básicamente incorrecta, o por lo menos bastante exagerada. Y pese a que sé que esta afirmación es terriblemente impopular, hay que hacerla por la honestidad y objetividad que impone el trabajo académico y universitario. Es cierto, como lo han anotado varios expertos en asuntos universitarios, que el Estado ha descuidado a la universidad, y que este descuido ha sido básicamente de índole político. La ausencia de metas y objetivos y de una reflexión social y estatal que asigne a la universidad un papel específico dentro de un proyecto global de desarrollo de la sociedad colombiana, permiten afirmar sin riesgo a equivocarse, que el país carece de política universitaria, salvo que consideremos como tal o como resultado explícito de ella, el desarrollo caótico y desarticulado de un conjunto de instituciones extraordinariamente disímiles, que su-

madas configuran lo que hoy pomposamente se denominan “sistema de educación superior”.

Por lo anterior, este breve exposición busca en primer término justificar o por lo menos argumentar someramente el disentimiento sobre la percepción generalizada de que el gobierno ha atacado preconcebidamente a la Universidad Pública, especialmente a través de los mecanismos financieros, y en segundo término intentar exponer lo más sistemáticamente posible los diversos aspectos y parámetros que deben tenerse en cuenta para el análisis y búsqueda de soluciones a los problemas financieros y presupuestales de la Universidad oficial.

No se tratará, pues, de presentar detalladamente los resultados de una investigación, buena parte de la cual está todavía por hacer, ni de formular soluciones mágicas a los diversos problemas de índole financiera y administrativa que afectan a la Universidad. Creo firmemente que el primer paso para avanzar hacia soluciones viables y adecuadas, consiste en eliminar los prejuicios, normalmente simplistas, comprender la enorme complejidad de los fenómenos involucrados en las finanzas universitarias, y sentar las bases para abocar con una mente abierta, y ajena del inveterado maniqueísmo, el conocimiento y análisis riguroso de esta intrincada problemática.

A. UNA META GENERAL: AUMENTO EN LA TASA DE ESCOLARIDAD

El gobierno colombiano, en los últimos tiempos, y adoptando una línea relativamente tecnocrática, ha expresado su preocupación por el estado de la tasa de escolaridad que presenta el país en el nivel de educación superior, la cual comparada superficialmente con los parámetros internacionales, parece situarse en un nivel relativamente bajo y poco satisfactorio.

Esta tasa, que se calcula como el cociente que resulta de dividir el número de matriculados en educación superior sobre la población del rango de edad pertinente para este nivel educativo (19 a 24 años)¹ es

1. Este rango de edad no coincide para todos los países. Para hacer un análisis comparativo más riguroso se requiere definir en cada país el rango correspondiente, para lo cual usualmente se acude a un estudio de las edades más frecuentes en los matriculados, determinando como el rango relevante aquél en el que concentra entre el 70 y el 80% de la matrícula total.

bastante usada para medir el desarrollo educativo comparado de los países o regiones. Para Colombia esta tasa para 1980 se situaba en el 8.3%, y pese a acercarse actualmente al 10%, presenta un nivel sensiblemente inferior al de otros países (Venezuela 19.9%, Panamá 20%, Perú 15.1% USA 55%) incluidos algunos de nivel similar de desarrollo.

Así las cosas, el gobierno se ha propuesto como una de las pocas metas que tiene en materia de educación superior alcanzar una tasa de escolaridad del 14% para 1986. Y es precisamente como mecanismo para el logro de este objetivo que ha impulsado recientemente el programa de universidad abierta y a distancia. Pese a que este propósito general, de elevar la tasa de escolaridad es discutible como veremos más adelante, parece de todas formas legítimo, no sólo para el gobierno, sino en general para la sociedad y en particular, para el movimiento estudiantil como consigna democrática. Sin embargo hay que anotar, de entrada, que la fuerte disparidad que presenta esta tasa entre países de niveles similares de desarrollo la hace bastante sospechosa como patrón relevante de comparación. ¿Podríamos decir acaso que la educación superior japonesa está a mitad de camino de la norteamericana debido a que la tasa de escolaridad del primero es del 26% y la de Estados Unidos de cerca del 50%? ¿O que podríamos concluir de comparar la tasa colombiana (10%) con la de Cuba del 11%, la de Suiza del 11.9% o la del Reino Unido que apenas alcanza el 6.8%².

Pues bien, pese a que ciertas diferencias o coincidencias extrañas en la comparación de tasas de escolaridad no son fácilmente explicables, ya que se asocian con diferencias notables en los patrones históricos de desarrollo social, cultural y académico propios de cada país, sí hay por lo menos tres elementos que pueden servir para cualificar este indicador, para precisar su significado, y de pronto para explicar ciertas diferencias. Estos elementos son la modalidad educativa, el nivel de calidad, y la dedicación temporal de los alumnos a sus estudios. Los tres, pese a sus especificidades, motivaciones y significaciones particulares interactúan entre sí, y configuran una suerte de estructura funcional integrada.

La diferenciación de modalidades al interior de la educación superior constituye un fenómeno extendido a nivel internacional especial-

2. Datos tomados de: Gómez B.H. "Finanzas Universitarias en Colombia, Pasado, Presente y Futuro", Fedesarrollo, 1982. Cuadro II-4 y Gómez Víctor y otros, "Prospectiva de la Educación Superior", ICFES, 1984, Cuadro 8.

mente en las dos últimas décadas. En la mayoría de los países existen modalidades de ciclo corto (técnicas o intermedias vocacionales) y “tecnológicas” que han alcanzado desde mediados de la década de los 60, tasas de crecimiento claramente superiores a las obtenidas por la modalidad universitaria tradicional. En Colombia, la reciente reforma de 1980 instituyó tres modalidades: la intermedia profesional, la tecnológica y la universitaria. Y aunque se intentó hacer una definición de cada una de ellas, la diferenciación no deja de ser bastante vaga. En últimas, especialmente en el caso de la modalidad intermedia profesional, la diferencia real, más que de orientación y contenido, oculta una sensible segregación de calidad y de estatus. Esto obviamente no significa que algunas instituciones intermedias profesionales, y especialmente tecnológicas no alcancen niveles de calidad aceptables o satisfactorias dentro de los límites de la duración de sus estudios y de sus propósitos formativos vocacionales propios. Algunas lo hacen. Sin embargo no es menos cierto que no sólo en Colombia sino también en la mayoría de los países que presentan modalidades de educación superior no universitarias, éstas se ven afectadas por un problema de identificación que legitime su estatus y su papel como alternativa necesaria a la formación universitaria tradicional; en la práctica, las modalidades no universitarias han venido a profundizar las diferencias de jerarquización al interior del sistema de educación superior.

El segundo elemento, la dedicación temporal de los estudiantes, afecta también sensiblemente la calidad de la educación superior, y por tanto relativiza la validez comparativa de las tasas de escolaridad. Parece indiscutible que la dedicación parcial de los estudiantes incide decisivamente sobre los resultados del proceso educativo, y ni siquiera la prolongación del tiempo de estudios (uno o dos años adicionales a la duración del programa para estudiantes de tiempo completo) logra suplir la deficiencia. El problema no tiene que ver obviamente con el número de horas de clase efectivas, sino con la interiorización del ambiente cultural y académico de una verdadera vida universitaria; la calidad de la formación de la universidad está íntimamente asociada con el tiempo disponible para la lectura, la reflexión y la discusión.

Por otra parte, parece que existe una estrecha relación entre modalidad educativa y dedicación del estudiante. En Colombia por ejemplo la jornada nocturna (una forma claramente identificable de tiempo parcial) es fuertemente dominante en la modalidad intermedio profesional (66.7% en 1981) mientras que en la universitaria, pese a ser preocupante

alcanza sólo el 35.5%. Esta relación se confirma con los datos que existen para otros países: en Estados Unidos para 1979 el porcentaje de matrículas del sector no universitario sobre la matrícula total de educación superior alcanzaba el 23.5% para estudiantes de tiempo completo, y el 54.7% para los de tiempo parcial; en Inglaterra para 1977, estos mismos indicadores se situaban en 11.9% y 67.1% respectivamente³.

Vale la pena anotar que el peso de las modalidades no universitarias en países como Estados Unidos, Canadá, Holanda y Reino Unido se acerca o sobrepasa el 50% del total de la matrícula en Educación Superior, en contraste con países como Francia y Grecia en los que no superan el 20%. En Colombia estas modalidades apenas llegaban al 14% en 1981. Por esto sería bien útil discriminar un poco más el peso de las modalidades dentro de las tasas de escolaridad de educación superior, puesto que es apenas obvio que es más fácil y barato aumentar la escolaridad con un mayor crecimiento de las modalidades no universitarias.

Finalmente, la calidad es un elemento definitivo en la evaluación de la educación superior. Es indudable que existen diferencias abismales de calidad no sólo a través de las diversas modalidades, sino incluso al interior de cada una de ellas. Podemos citar varios: tasa de admisión, relación alumnos por profesor, porcentaje de profesores de tiempo completo, relación entre investigadores y docentes, tasa de egreso, cantidad y calidad de investigaciones, cantidad y calidad de la infraestructura de bibliotecas, recursos didácticos y laboratorios. Existen otros factores que afectan la calidad en forma menos directa, pero no menos importante, asociados con las denominadas actividades extracurriculares, dentro de las cuales se pueden mencionar las programaciones deportivas, y todos los eventos culturales tales como conciertos, exposiciones, conferencias, foros, etc.

Las diferencias de calidad son visibles y marcadas, no sólo en Colombia donde en la sola modalidad universitaria la jornada nocturna alcanza el 35.5%, sino en la mayoría de países del mundo. En Estados Unidos por ejemplo existe una creciente preocupación por el deterioro notorio en la calidad del sistema, que se explica en buena parte, según sus propios análisis por el peso excesivo de la formación vocacional en detrimento de una formación cultural más amplia e integral, y por el

3. Gómez V., ob. cit, Cuadro 10.

hecho de que la política de expansión acelerada del sistema no logró acompañarse de un mejoramiento en la calidad de la enseñanza.

Vale la pena pues, reflexionar seriamente en las implicaciones que tienen los tres elementos señalados, especialmente el estado de calidad del sistema postsecundario, cuando se plantea como política, la expansión rápida de la matrícula de educación superior.

Finalmente, un último aspecto que debe ser tenido en cuenta en la expansión del sistema, es el énfasis vocacionalista, frente a la formación teórica básica en ciencias, artes y humanidades. Se trata del viejo y conocido dilema entre la formación universalista y la profesionalista. Esta última es obviamente preponderante en las modalidades no universitarias, pero también en muchas ocasiones termina siendo dominante dentro de la misma modalidad universitaria, con el gran perjuicio de que la excesiva vocacionalización pese a ser funcional al mercado laboral en el corto plazo, puede no serlo en el largo, debido al rápido avance de la ciencia y de la obsolescencia tecnológica, y a la incapacidad de adaptación que tienen a estos cambios quienes no poseen unos fundamentos teóricos sólidos.

B. UNIVERSIDAD PUBLICA VRS. UNIVERSIDAD PRIVADA: EL CASO COLOMBIANO RECIENTE

Consecuentemente con la meta general que reseñamos en la parte anterior, el sistema universitario colombiano creció a la nada despreciable tasa promedio del 12% anual, entre 1970 y 1980 multiplicando por 3.31 la matrícula existente en el primer año (92.000 estudiantes). Como resultado de este acelerado crecimiento la tasa de escolaridad en educación superior se dobló al pasar del 4.4.% al 8.6% durante el período analizado. No hay pues duda, que pese a lo discutible de estos indicadores, por su naturaleza puramente cuantitativa, el país logró un significativo avance en materia de crecimiento de su sistema de educación superior.

Lo que sí se ha discutido con mucha vehemencia por parte de los estamentos universitarios, es la notable pérdida de participación del sector público dentro del conjunto del sistema y el supuestamente escaso presupuesto que el Estado ha asignado a su universidad.

Veremos a continuación una aproximación a la realidad de estos problemas, acudiendo a algunos indicadores disponibles.

1. En efecto la pérdida de participación del sector público es incuestionable:

—La Relación No. de instituciones públicas/No. de instituciones privadas ha bajado de 1.13 en 1960 a 0.85 en 1970 y a 0.39 en 1980, lo que implica un bajo dinamismo en la creación de nuevas instituciones por parte del sector público, frente a la proliferación de Universidades Privadas, pero obviamente no dice nada frente al tamaño relativo de las instituciones en los dos sectores.

—La matrícula en la U. Pública se multiplicó durante la década por 2.6, mientras que la de la U. Privada lo hizo por 4. Este hecho provocó una caída en la participación del sector público del 54% al 42% durante el mismo período.

2. Los resultados anteriores implicaron que durante la década la matrícula en el sector privado creció a una tasa promedio anual muy superior a la obtenida en el sector público. Exactamente esta tasa fue del 15% para el primero y del 9.6% para el segundo. Y es precisamente aquí donde el argumento de que la pérdida de participación del sector público en el total de la educación superior implica y demuestra el descuido, desentendimiento y ataque del estado a la U. Pública, se vuelve completamente discutible. No es en efecto válido derivar la magnitud del esfuerzo estatal frente a la Universidad de una comparación relativa con el sector privado. Y no es válido por dos razones fundamentales:

—Primero, porque la tasa de crecimiento obtenida por el sector público universitario, del 9.6% anual promedio tiene un valor por sí misma en términos absolutos, haciendo caso omiso de la comparación con el crecimiento de la U. Privada. En efecto, si se trata de evaluar imparcialmente el esfuerzo del Estado en materia universitaria es más válido comparar el crecimiento de la educación superior pública con la evolución de la economía, de la población y de las Finanzas gubernamentales. Con estos parámetros, la tasa del 9.6% anual es aceptable si no satisfactoria, si se tiene en cuenta que durante la década la economía creció a una tasa promedio del 5.5.% anual, la población lo hizo a menos del 2.5%, la participación del gobierno en el Producto Total de la economía se mantuvo constante, alrededor del 7%, y el gasto total del sector público colombiano como porcentaje del PIB tuvo una leve declinación al caer del 31.3% en 1970 al 29.6% en 1979. Obviamente, frente a unas necesidades ilimitadas, o siempre que no se haya alcanzado el óptimo deseable, nos podemos declarar insatisfechos. Sin embargo en una perspectiva realista que tenga en cuenta lo posible, no podemos afirmar que el estado se “desentendió” de la U. Pública o la debilitó.

—Segundo, porque la Universidad privada definitivamente no se puede comparar en término de equivalente con la U. Pública por una razón elemental: la diferencia que existe en los niveles de calidad promedio de los dos sectores impide que los mismos sean considerados como bienes o servicios homogéneos. Es bastante discutible que muchas de las llamadas “universidades” del sector privado, merezcan efectivamente tal denominación sin incurrir en un abuso conceptual exagerado.

Como se puede observar en el cuadro 1, extractado del estudio de Finanzas Universitarias elaborado por Fedesarrollo, el índice de calidad calculado utilizando varios de los indicadores que señalamos más atrás, pone de presente las abismales diferencias de calidad que existen entre los sectores público y privado, las cuales en ocasiones llegan hasta un 400%. Como la calidad está estrechamente asociada con el esfuerzo y la capacidad financiera de cada institución, y más exactamente con el gasto por estudiante, es fácil explicar el rápido crecimiento que obtuvo la U. Privada buena parte del cual es producto precisamente de la proliferación de instituciones de discutible calidad. En otras palabras, si el Estado colombiano decidiera incrementar substancialmente su participación cuantitativa en la educación superior, bien podría aumentar su tasa de crecimiento anual a niveles superiores al 30% (más del doble de la obtenida por el sector privado en la década pasada) mediante el sencillo expediente de rebajar su nivel de calidad acercándose al que presenta una buena parte de la “universidad” privada. No sobra señalar, que obviamente existen universidades privadas de gran excelencia académica que han ganado en franca lid un muy merecido prestigio. Desafortunadamente no constituyen el caso típico del sector privado.

3. Pese a lo dicho en los párrafos anteriores, podría argumentarse que aunque la calidad de las universidades públicas es en promedio superior a la de las privadas (los datos del cuadro 1 son sólo para 1980), podría haberse deteriorado en los últimos años. Esto podría ser cierto, pero de serlo (no existen investigaciones históricas al respecto) tal hecho no podrá atribuirse a una merma presupuestal. Los ingresos de las universidades oficiales crecieron entre 1975 y 1979 a una tasa real anual del 8.7%⁴. Por su parte, la relación entre el crecimiento cuantitativo de la matrícula en el sector oficial y el de los correspondientes aportes finan-

4. Gómez H., ob. cit, p. 84 y ss.

cieros tampoco evidencian deterioro. El cuadro 2, ilustra como para el mismo período los ingresos totales por alumno en términos reales aumentaron en promedio para las Universidades oficiales de \$25.939 a \$28.336., o sea un 9.2%. Nótese en el mismo cuadro que los ingresos provenientes de aportes de la Nación crecieron en términos reales en una proporción mucho mayor que los totales (23.5%).

El cuadro 3, complemento del anterior, permite visualizar el peso de cada una de las fuentes básicas de financiación de la universidad pública, y su evolución entre 1975 y 1979. Es relevante, como se puede observar, el aumento en el peso de los aportes nacionales que pasaron del 71.8% al 81.2%. Igualmente importante, es la notoria caída del rubro "otros" que comprende básicamente matrículas percibidas y venta de servicios (asesorías, proyectos, etc.) cuya participación baja del 20.8%, al 12.4%. Esto último desvirtúa de hecho la pretendida política de autofinanciamiento, que pese a haber sido buscada por algunos sectores, parece no haber dado los resultados esperados, sino más bien todo lo contrario: un aumento de los aportes oficiales.

Los indicadores anteriores han sufrido modificaciones menos drásticas para el caso específico de la Universidad Nacional, que constituye ella sola el grupo A de los cuadros 2 y 3. Como se puede observar el crecimiento de los aportes nacionales ha sido en su caso menos acentuado que para la totalidad de la U. oficial, si bien este rubro tiene un peso relativo más importante.

No sobra anotar, que los datos presentados en este último punto corresponden apenas a un período de 4 años, y por tanto no permiten una completa comparación con las tendencias de otros indicadores, que han sido tomadas para series de 10 años. Esto ciertamente relativiza las conclusiones, aunque difícilmente las desvirtúa, salvo que el período corto hubiese sido escogido tendenciosamente, o fuese completamente atípico.

4. Vale la pena reseñar brevemente el caso de la Universidad Nacional. Ciertamente esta universidad ha crecido a un ritmo muy inferior (3.9%) al presentado por el resto de universidades públicas. Este hecho pudo responder a múltiples factores entre ellos los de naturaleza política pero puede corresponder en buena medida a una política (explícita en algunos casos) de descentralización y desconcentración del sistema de universidades públicas. Un juicio sobre la conveniencia de esta política, escapa sin embargo a las posibilidades de este papel.

Lo que parece claro, es que tampoco para el caso particular de la Universidad Nacional se ha presentado un descuido o recorte presupuestal sistemático que pueda ser presentado como causa eficiente y definitiva de los problemas de diverso orden que la afectan. El cuadro 4 nos presenta la evolución del gasto real por alumno en la Universidad Nacional para el período 1970-1982; en el cual se observa una brusca caída en el año 1976 y una recuperación progresiva en los últimos 6 años.

En conclusión, si efectivamente la Universidad tiene problemas financieros estructurales, éstos no obedecen en rigor a una clara desatención presupuestal de parte del gobierno en la última década. Sin perjuicio de que un análisis más juicioso concluya que es conveniente y necesario una elevación substancial del presupuesto por encima de los patrones históricos, habrá que estudiar en tanto problemas como el de la eficiencia, la distribución interna del gasto y las razones del crecimiento, aparentemente elevado en los costos.

5. Finalmente, es necesario llamar la atención sobre un aspecto sensible y preocupante para el futuro de la U. Pública: la inversión. Para 1980 los aportes nacionales a las Universidades oficiales se destinaron en un 97.2% a gastos de funcionamiento, dejando un modesto 2.8% para inversión. De mantenerse la tendencia, que parece existir, de una disminución drástica en la inversión de la Universidad Pública, no solo estaríamos frente a una amenaza peligrosa de disminución en la calidad existente en la educación superior, sino que también el sistema podría entrar en un preocupante proceso de burocratización.

C. LA UNIVERSIDAD A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Pese a que la teoría y la política fiscal son el dominio de apenas unos cuantos especialistas, una discusión de las finanzas universitarias, requiere necesariamente, si pretende ser seria, de un mínimo conocimiento y comprensión de los fundamentos teóricos que explican y justifican la intervención del Estado en la economía, a través básicamente de la tributación y el gasto público. Presentaremos aquí, muy breve y escuetamente, algunas reflexiones al respecto aplicables al caso de la educación superior.

1. En primer término, la teoría fiscal aplicable a un país capitalista con pretensiones de alcanzar un "estado de bienestar" hace dos proposiciones básicas. Una, que el Estado debe producir y/o suministrar bienes y servicios cuando el mercado privado presenta fallas, o sea en tres situaciones a saber: a) Cuando un sector o industria presenta rendimientos decrecientes que conducirían a una situación de monopolio socialmente indeseable; b) Cuando no operan, o son ineficientes los sistemas de cobro y pago (principios de rivalidad y exclusión); y c) Cuando ciertos beneficios externos, diferentes a los percibidos directamente por el consumidor o usuario de un bien o servicio, hacen socialmente deseable y conveniente que tal bien se produzca en un volumen superior al que indicaría la disposición de pago de los consumidores particulares.

La segunda proposición señala que el propósito fundamental de la política fiscal es modificar los patrones de distribución de ingreso y marginalmente de la riqueza que resultan de la evolución y estado de la economía privada. Este propósito se implementa simultáneamente en dos frentes: a) en el de los ingresos a través especialmente de las contribuciones tributarias para las cuales se diseñan tarifas que aumentan progresivamente según el ingreso, la riqueza y el consumo de los contribuyentes, imponiendo por tanto tarifas proporcionalmente más altas a los ricos y más bajas o nulas a los pobres; y b) en el del gasto público, concentrándolo en la atención de algunas de las necesidades más sensibles de los sectores de más escasos recursos económicos de la población.

Dado que una profunda política de redistribución de la riqueza afectaría los patrones de propiedad esenciales de una economía capitalista, la acción del Estado se circunscribe fundamentalmente a mejorar la distribución del ingreso por los mecanismos descritos. En esto consiste, y hasta aquí llega la función democratizadora de un Estado capitalista en materia económica.

2. A la luz del marco anterior, la intervención del Estado en la educación en general, se fundamenta en los casos c) de la primera proposición y en el b) de la segunda. Como podrá colegirse entre dos casos existe una mutua relación que puede sintetizarse en el hecho de que uno de los más importantes beneficios externos de la educación pública es su contribución a la redistribución del ingreso y de las oportunidades de los individuos, y por ende al proceso de democratización no solo económico sino también político y social. Sin embargo, para efectos de claridad expositiva conviene analizarlos separadamente en un primer momento. Veremos a continuación el primer caso.

Como se desprende del artículo de M. Selowsky sobre la rentabilidad de la educación⁵ los beneficios de ésta, superan ampliamente sus costos. Sin embargo vale la pena anotar que este hecho es cierto no solo para la suma de los beneficios sociales y privados, sino incluso para los solos beneficios privados derivados de la educación. En el caso de los primeros su importancia es incuestionable. En efecto la educación produce una serie de transformaciones en el comportamiento cultural, cívico y político de la población que benefician a la sociedad en su conjunto, a más de los efectos que sobre el crecimiento económico global, tiene el aumento en la productividad atribuible a la capacitación técnica y científica de los recursos humanos.

No obstante, haciendo abstracción por el momento de los efectos redistributivos y democratizadores de la educación pública obtenidos a través de la matrícula gratuita o de su progresividad de acuerdo a los estratos socioeconómicos, la teoría fiscal discutiría en primer lugar, qué porcentaje o proporción del costo total de la educación se justifica que sea sufragado por el Estado, habida cuenta de que además de beneficios sociales, dicha educación redita también unos beneficios privados nada despreciables. Ciertamente, los ingresos de un profesional medio en Colombia, supera ampliamente a los de un obrero raso (salario mínimo), y justificarían por tanto, que por lo menos una parte del costo de la educación superior fuera sufragada por el usuario, incluso en el caso de que éste procediera de un estrato socioeconómico bajo, caso en el cual se podría acudir a mecanismos de crédito que difirieran el pago de la matrícula hasta en el momento en que el profesional empezara a percibir ingresos.

Pero no sólo la muchas veces magnífica rentabilidad privada obtenida en algunas profesiones, justificaría que los beneficiarios de la educación superior sufragaran parte del costo de ésta. Es bien conocido también un caso extremo, el de la fuga de profesionales, que en ocasiones se explica, pero solo parcialmente, por fenómenos de desempleo. ¿Cómo se justifica, o que beneficios sociales puede percibir el Estado y la nación colombiana de un médico —el caso más frecuente— que abandona el país después de haber concluido una mera carrera que le ha costado a los contribuyentes una suma cercana a los tres millones de pesos?

5. Selowsky Marcelo, "El Efecto del Desempleo y el Crecimiento sobre la Rentabilidad de la Inversión Educativa", Revista de Planeación y Desarrollo, DNP, 1969.

¿Debe el Estado, pues, pagar la totalidad del costo de la educación superior?⁶ La teoría económica aplicable a un país capitalista respondería categóricamente que no.

Sin embargo la definición precisa de la proporción que debe ser sufragada por el Estado, y las condiciones, mecanismos y reglas de los sistemas de tarifas, de créditos y de pagos, merecería una amplia discusión que desborda los alcances de este documento.

Por otra parte, existe un argumento que sale del enfoque bastante economicista que ha traído la presente exposición, y que defiende el carácter totalmente gratuito de la educación en general y de la superior en particular. Me ha sido sugerido amablemente por el Profesor A. Mokus, y creo que debe ser considerado seriamente. Consiste básicamente en que la ciencia en sentido estricto implica abandonar toda pretensión utilitarista o conexión económica directa, resultando por tanto inoficioso e inadecuado cualquier consideración dentro de la línea de análisis costo-beneficio. Se trataría, según este argumento, de disociar los condicionamientos económicos del sistema capitalista, del objeto mismo de la ciencia y la academia, es decir de preservar en el más alto grado posible la autonomía específica del conocimiento y de la actividad científica.

Respeto profundamente el argumento anterior, pero mis inclinaciones un poco economicistas y políticas me permiten compartirlo solo parcialmente. Creo que efectivamente es válido y relevante para el caso de las ciencias básicas, las humanidades y las artes, pero que es mucho menos aplicable a buena parte de las profesiones liberales y de las carreras marcadamente vocacionales en un sentido ocupacional.

Por otra parte, ciertamente la ciencia es también una ocupación, pero lo es como producto de un desamarre o disociación directa con la retribución y la utilidad económica. Es decir, como ocupación está asociada con el ocio. Y precisamente, en una sociedad relativamente pobre, aún muy lejana de cualquier ideal de bienestar colectivo, el ocio se vuelve un bien necesaria y marcadamente elitista. Personalmente creo que por ahora nuestra universidad, en cuanto depositaria del desarrollo de la ciencia, debe mantener un componente elitista. Sin embargo este componente entra en tensión con ciertos propósitos democratizadores y su generalización o exageración entraría en contradicción con ellos.

6. Obviamente esta pregunta no es aplicable a todos los niveles educativos. En el caso de la educación primaria la rentabilidad social excede ampliamente a la privada justificando por tanto su carácter gratuito.

3. El segundo caso, o sea la contribución de la educación pública a la redistribución y democratización del ingreso y de las oportunidades encierra un variado número de componentes, pero al contrario del anterior tiene implicaciones mucho más prácticas pero no menos difíciles de absolver.

Citemos, inicialmente en favor de esta contribución a un conocido economista conservador, el investigador Miguel Urrutia:

“...en general, puede esperarse que la democratización de la educación reduzca los diferenciales de ingresos. Pueden también esperarse otros efectos deseables pero que no son fácilmente cuantificables. El acceso generalizado a la educación hará que la sociedad sea más abierta, facilitará la movilidad social y puede llevar a menores tasas de crecimiento de la población, características que probablemente mejorarán el nivel de vida en las sociedades en desarrollo. Es también probable que una distribución más equitativa de la educación facilite el desarrollo político”⁷.

Como no es nuestra intención sentar posiciones definitivas, y mucho menos detallar soluciones, nos limitaremos a reseñar brevemente algunas de las inquietudes y problemáticas más significativas sobre este tema a manera de glosario.

a) ¿Si un propósito del gasto público en educación es contribuir a una mayor democratización no será posible que su beneficio sea mayor asignándose más intensamente a los niveles de primaria y bachillerato para mejorar su cubrimiento y calidad?

“...la tasa de rentabilidad de la inversión en educación primaria y secundaria es muy alta, considerablemente superior al promedio para la inversión en capital físico. Bajo tales circunstancias, un programa generalizado de educación primaria traerá consigo un mayor crecimiento económico con mayor igualdad. Canalizando algunos gastos de la educación universitaria hacia la educación primaria se obtendrían los mismos efectos; ello mejoraría la distribución de la educación y aumentaría la tasa de crecimiento porque la tasa de rentabilidad de la educación primaria y secundaria está por encima de la educación superior.

En resumen, un mayor gasto público en educación primaria mejorará directamente la distribución del consumo, mediante el subsidio al componente de consumo del gasto educacional de las familias pobres. Si los estudios sobre la tasa de rentabilidad de la educación son válidos una política de incrementar y democratizar la oferta de educación también mejo-

7. Urrutia Miguel y Berry Albert, “La Distribución del Ingreso en Colombia”, Ed. La Carreta, Medellín, 1975, p. 237.

rará la distribución del ingreso y del consumo y llevará a mayores tasas de crecimiento del producto, menores tasas de aumento de la población y posiblemente a una aceleración del desarrollo político. Es difícil ver que otra política tendría un impacto más dramático en el bienestar de la población”⁸.

Adicionalmente, Urrutia agrega otro elemento que refuerza su convencimiento de que los niveles inferiores de la educación requieren una mayor atención del gasto público, afectando positivamente de rebote al sistema universitario. Dice:

“El mayor acceso a la educación primaria y secundaria podría también mejorar la tasa de retorno de la educación universitaria al permitir que estudiantes más capaces lleguen a las universidades”⁹.

Obviamente esta inquietud no implica que se abandone el aporte financiero a las Universidades. Se trata más bien de preguntarse sobre cuál es la combinación o distribución más conveniente y eficiente del gasto público-entre los diversos niveles educativos.

b) ¿Es la educación gratuita verdaderamente redistributiva y democrática? Pues si dejamos de lado provisionalmente el argumento sobre la autonomía de la ciencia que reseñamos en el numeral anterior, la respuesta de un economista sería un no categórico. En efecto, descontando por supuesto el hecho de que el Estado asuma una parte del costo general de la educación en proporción al excedente del beneficio social sobre el privado, si se propende por implementar lo que los economistas llamamos la “equidad vertical” se debe imponer una estructura tarifaria progresiva en la matrícula de forma tal que cada estudiante asuma un costo proporcional a su capacidad y disposición de pago, la cual depende básicamente de la magnitud de su ingreso familiar. Es decir, se busca que los ricos paguen más por el mismo servicio y los pobres paguen menos o nada. Obviamente esta estructura puede iniciarse en una matrícula de costo cero aplicable al segmento de estudiantes de más bajos recursos. Lo que definitivamente no puede ser justo ni equitativo en términos económicos es que los estudiantes de ingresos medios o altos, paguen lo mismo que los de bajos ingresos, cualquiera que sea la tarifa (incluso cero).

8. Ibid., pp. 237, 238.

9. Ibid., p. 238.

c) ¿Es conveniente en una estructura tarifaria progresiva que la misma se inicie en un costo cero, o sea que se conceda matrícula gratuita a algunos estudiantes?

Algunos especialistas en problemas educativos sostienen que no. Argumentan que la ausencia de costo económico para los estudiantes no les permite valorar y apreciar el beneficio que perciben de su educación ni asumir responsablemente su condición privilegiada dentro de una sociedad pobre. Este argumento, de origen psicológico, es no obstante bastante endeble y por tanto discutible. Puede ser parcialmente cierto en la medida que el estudiante al asumir algún costo en su educación tenga menos propensión a participar en acciones que pongan en peligro su inversión. Sin embargo la naturaleza crítica que tiene o debe tener la Universidad vuelve peligroso y en cierta forma indeseable este mecanismo. La responsabilidad es esencialmente un problema de convicción y no de coacción o de presión, y depende por tanto básicamente de la calidad de la formación lograda en el proceso pedagógico.

d) ¿Debe ligarse el costo de la matrícula, o el subsidio al “rendimiento académico”? Esta inquietud surge de una translación de los mecanismos que rigen la eficiencia de los mercados económicos, al caso particular de la educación. Las economías socialistas, obviamente contradicen este argumento por lo menos en teoría, así en la práctica la ausencia de incentivos particulares ciertamente dificulta la obtención de resultados plenamente satisfactorios. Los modelos socialistas sostienen que una formación cultural que enfatice en la valoración de los objetivos y los logros sociales y colectivos por encima de los individuales elimina en buena medida, si no totalmente, la necesidad de incentivos individuales. Obviamente este es el proceso de una utopía, que plantea la búsqueda y realización del bienestar individual a través y como resultado del bienestar colectivo. Como sin utopías, plantean algunos, no hay historia, y uno de los papeles centrales de la Universidad es buscar utopías, el anterior argumento sobre la poca necesidad de incentivos individuales parece colocarse en un nivel muy familiar a la naturaleza de la Universidad. Y quiero plantear una posición que esta vez no me hará impopular entre los estudiantes, sino más bien entre mis apreciados colegas, los profesores: soy un escéptico de los sistemas de evaluación prevaletentes. Es más, creo que en buena medida son inocuos, y en ocasiones perjudiciales.

Para resumir mi argumento, estoy convencido de que la responsabilidad es un problema de convicción. Tenemos que convencer a nues-

tros estudiantes, que vienen de un sistema en el que no tienen por qué saberlo, de que la ciencia y el conocimiento no solo son útiles, sino también interesantes. Debemos incentivarlos pedagógicamente para que estudien por el interés y el valor que tiene el conocimiento en sí mismo y no por la necesidad de obtener una nota. Debemos convencerlos de lo enormemente ignorantes que somos. De la responsabilidad social que tenemos y a la cual sólo podemos responder con el esfuerzo en nuestros estudios. Incluso debemos desestimular la formación libresca y “escuelera”. En suma, debemos convencerlos recurriendo a Sabato de que:

“La sabiduría es algo diferente, sirve para convivir mejor con los que nos rodean, para atender a sus razones, para resistir en la desgracia y tener mesura en el triunfo, para saber qué hacer con el mundo cuando los ‘savants’ (sabios) lo hayan conquistado, y, en fin, para saber envejecer y aceptar la muerte con grandeza”¹⁰.

Definitivamente no creo que en un sistema en el cual la enseñanza misma está enfocada hacia la evaluación, base de medición del “rendimiento académico”, éste sea un buen mecanismo para incentivar la “eficiencia” o incluso un buen criterio para definir incentivos.

e) ¿Debe y puede el Estado y la Sociedad garantizar educación superior a toda la población que la solicite? Ciertamente es un ideal deseable, pero difícilmente posible. En efecto ni siquiera los países que han alcanzado altos niveles de productividad, capitalista y socialista, han logrado este objetivo. Obviamente la educación superior puede expandirse extraordinariamente en términos cuantitativos, pero para ello seguramente será necesario disminuir sus gastos por alumno, con una sensible consecuencia negativa en los niveles de calidad. Es evidente que entre la calidad de la educación y la expansión de la matrícula con propósitos democratizadores existe una balanza en la cual, dada la limitación de recursos, es imposible alcanzar ambos objetivos simultáneamente. Así, si el Estado colombiano, decidiera expandir substancialmente su cobertura de educación superior en detrimento de los niveles tradicionales y aceptables de calidad, provocaría seguramente en efecto en la práctica contraproducente y antidemocrática: condenaría a los estudiantes de escasos recursos que sólo pueden acceder a la Universidad Pública, a posiciones y desempeños sociales y económicos subalternos.

10. Sabato Ernesto, “Sobre algunos Males de la Educación” en “Apologías y Rechazos”, Seix-Barral, 1979, p. 83.

Obviamente existen formas de ampliar la cobertura educativa a bajos costos sin disminuir la calidad de manera exagerada. La utilización de tecnologías educativas en forma más o menos intensiva, caso en el cual se inscribe la universidad a distancia, puede dar algunos resultados positivos. Sin embargo la intensidad de la utilización de estas tecnologías, tiene un límite que solo se puede franquear parcialmente. En efecto la calidad y solidez del conocimiento científico exige una fundamentación teórica buena parte de la cual difícilmente se obtiene sin una interacción, polémica y el cuestionamiento permanente base de la relación profesor-alumno. Por otra parte, la experiencia de varios países en materia de universidad a distancia relleva su importancia básicamente para los niveles de extensión universitaria y actualización.

f) ¿Debe la Universidad Pública en sus políticas de admisión propender por el ingreso a ellas de estratos socioeconómicos bajos de la población? ¿Y si ello es así, en efecto lo logra? Es bastante discutible el propósito de asegurar a la Universidad Pública un marcado sello de clase. Incluso podría ser contraproducente en la medida que esto puede provocar una segmentación y rechazo de la sociedad y de los empleadores hacia sus egresados. Desgraciadamente los valores de la sociedad, y los comportamientos “arribistas” de una gran parte de los sectores medios y bajos podría conducir a tal resultado. Por ello, sólo si el Estado decidiera optar por una alternativa de educación completamente gratuita sería objetable, y solo parcialmente, impedir el ingreso de sectores medios y altos a la U. Pública.

Por otra parte si se trata de detectar superficialmente la composición social de los estudiantes de la Universidad Pública se puede notar una estructura policlasista, con prevalencia de sectores medios, que desvirtúa en buena medida la percepción que existe en algunos círculos estudiantiles con motivaciones políticas, según la cual la Universidad Pública es la universidad del pueblo y a ella asisten exclusiva o predominantemente las capas verdaderamente populares de la población. A su vez existen también importantes segmentos de clases bajas y medias que contradictoriamente prefieren o se inclinan por la Universidad Privada. Este hecho obedece a varios factores: el temor a la pérdida de tiempo que se produce por los recurrentes cierres de las universidades estatales, la condición de trabajadores que sólo permite acceder a la universidad privada nocturna, el “arribismo” que espera de ciertas universidades privadas un más rápido ascenso social y económico, el rechazo prejuiciado a ciertos movimientos políticos que tienen ocurrencia en la Uni-

versidad Pública, o simplemente el facilismo que persigue un rápido y cómodo título de “doctor” en cualquier institución de dudosa calidad, así ello implique algún costo económico.

Sin embargo, dada la imposibilidad de proveer educación superior de buena calidad a toda la población en un futuro cercano, de pronto resulta válida y necesaria la propuesta de que la selección de estudiantes afecte también a los estudiantes ricos, y sea aplicable también a la Universidad Privada, en términos de buscar la admisión de los aspirantes más capaces sin distingo de clase. De hecho algunas universidades privadas de reconocida calidad tienen sistemas de tarifas de matrículas progresivas que pese a partir de un mínimo un poco elevado permiten el acceso de estudiantes de condiciones económicas medias e incluso precarias.

g) ¿Se justifica que el Estado, además de sufragar total o parcialmente los costos académicos de la matrícula, subsidie o mantenga un amplio sistema de bienestar estudiantil? Si el subsidio del Estado responde a un propósito verdaderamente democratizador y redistributivo, la respuesta a esta pregunta debe ser necesariamente afirmativa. En efecto, el costo real de los estudios corresponde, no solamente al valor de la matrícula, sino también a los gastos de mantenimiento en que incurre el estudiante, especialmente cuando proviene de una localidad diferente a la sede de la universidad. En el caso de la Universidad Nacional, la necesidad de un bienestar estudiantil es aún más válida, no solo por la significación inmersa en su propia denominación de “nacional”, sino porque sus niveles de calidad, su excelencia académica, y la existencia de un buen número de carreras que no ofrecen otras universidades, por lo menos al mismo nivel, producen en la práctica el deseable efecto de albergar un buen número de estudiantes de provincia. Por tanto no asumir así sea parcialmente, el mantenimiento elemental pero decoroso de los estudiantes de bajos ingresos, conduciría en la práctica a una caricatura de democratización, que a fuerza de su insuficiencia podría tener unos resultados nulos. Como es lógico, los subsidios de Bienestar Estudiantil deben concederse exclusivamente sobre los estudiantes que demuestren una real necesidad de ellos.

Por otra parte, la justificación teórica del bienestar estudiantil hace caso omiso de los problemas de orden público y universitario vinculados a él, y de los excesos o abusos en que incurren la administración o los usuarios en la prestación y utilización de estos servicios. Estos problemas ciertamente no se pueden pasar por alto en un análisis más político y

operativo de la Universidad, y de hecho ciertos excesos son inadmisibles. Sin embargo lo mismo que otros problemas hay que apelar a la convicción sobre la necesidad de una disciplina elemental para que estos servicios puedan operar.

h) ¿Es válido que la financiación del Estado se conceda directamente a los estudiantes y no a las instituciones?

Este sistema funciona ciertamente con algunos resultados positivos en países como Inglaterra, pero implementarlo obliga a una reforma total de la educación superior que integre verdaderamente el sistema y que cambie totalmente los mecanismos de administración especialmente en el campo de admisiones. Este sistema presenta a su favor dos ventajas: una que racionaliza y democratiza la admisión para el conjunto de los aspirantes, y otra que permite a las instituciones un mejor manejo y autonomía en sus finanzas en la medida que el Estado transfiere a la Universidad el costo total en que ésta incurre por cada alumno para las diferentes carreras. Esto último sin embargo encierra un peligro en la medida que las instituciones abusen de su autonomía para determinar costos, y los eleven a niveles que conllevarían una exagerada elitización de la Universidad.

i) Finalmente cabe preguntarse ¿Por qué, dados los recursos limitados éstos no se distribuyen entre un mayor número de usuarios disminuyendo los subsidios por alumno? Esto sería desde el punto de vista cuantitativo aparentemente más democrático. Sin embargo como en otras inquietudes ya reseñadas, también podría disminuir los niveles de calidad de las mejores instituciones, y aunque tendería a homogenizar la calidad en un nivel intermedio, podría desmejorar en su conjunto la calidad del sistema por la desaparición de sus instituciones de punta.

Todas las inquietudes planteadas en las páginas anteriores constituyen apenas un inventario parcial de problemas y opciones que deben ser discutidas. Las opiniones expresadas sobre cada uno de ellos no tienen otro propósito que el de iniciar la discusión y por tanto no pretenden ser posiciones definitivas o soluciones categóricas.

D. ALTERNATIVAS: A MANERA DE CONCLUSION

Postular la necesidad de un mayor crecimiento de educación superior pública, o simplemente conservarla en el nivel existente actualmente, manteniendo o mejorando al nivel deseado sus condiciones de opera-

ción y su nivel de calidad, conlleva el saneamiento y/o mejoramiento de las finanzas universitarias.

En la parte anterior discutimos ya una alternativa de las finanzas universitarias: el aumento en las matrículas. Existen por lo menos otras tres alternativas que merecen ser discutidas así sea brevemente. Las señalaremos a continuación.

1. Como siempre, existe la alternativa de mejorar la eficiencia. Indudablemente en la universidad pública y particularmente en la Universidad Nacional existe un amplio campo para operar reformas administrativas que de ser implementadas mejorarían sensiblemente su eficiencia permitiendo con los mismos recursos existentes mejorar y ampliar los servicios educativos y de bienestar que debe prestar la Universidad. Está fuera del alcance de este trabajo sentar pautas sobre el contenido de la reforma administrativa que requiere la Universidad. Lo que sí es claro es que la Universidad se tiende a convertir en un pesado paquidermo, vegetativo, confuso e inerte que acusa grados preocupantes de burocratismo, de desidia y de desinterés no sólo de parte de los niveles directivos y administrativos, sino desgraciadamente también de una buena porción de los profesores y trabajadores. La inercia y la prevalencia de un formalismo inocuo contrastan con la ausencia de proyección creativa y con la incapacidad de tomar decisiones, que muchas veces raya en la irresponsabilidad.

Pese a lo anterior un indicador de eficiencia elaborado por Fedesarrollo en base a los índices de calidad, el "gasto total por alumno por unidad de calidad" presentaba, como se puede ver en el cuadro 1, una enorme similitud en los promedios de existentes para las universidades públicas y privadas: \$1321 para las primeras y \$1333 para las segundas. Nótese adicionalmente en el mismo cuadro que pese a que la Universidad Nacional (001 en la codificación) presentaba un gasto inferior al promedio oficial, (\$1.184), de todas maneras se situaba por encima de la Universidad privada más prestigiosa, los Andes (033), que apenas llegaba a \$939.

2. Una segunda alternativa, de la cual son muy amigos los estudiantes, por parecer la más simple, consiste escuetamente en aumentar el presupuesto universitario, o sea el gasto público en educación superior. Pero el problema no es tan simple. Ya habíamos señalado anteriormente que el gasto público tenía un propósito redistributivo y democratizante y que obviamente el dedicado a las universidades se inscribía en dicho propósito. Lo que se olvida con mucha frecuencia es que la educa-

ción superior no es el único ni mucho menos el frente más importante del gasto público. Ciertamente los gastos en el denominado “sector social” del cual hace parte la educación (junto con la salud y marginalmente el sector laboral), es el que tiene efectos redistributivos más claros, y de hecho el que consume la mayor parte del presupuesto nacional. Sin embargo el gobierno tiene también la obligación de atender así sea mínimamente otros frentes: el de la infraestructura (Obras Públicas, Comunicaciones, Energía), el de la Economía, y el de política (que incluye la defensa) y la Justicia.

Por lo anterior, así se tomará, solamente el sector social, a la educación se le enfrenta un competidor de bastante mérito como es el de la salud. O sea, que con unos recursos dados y limitados es bien complicado decidir entre si se debe crear una Universidad o un hospital; o si se dedican diez millones de pesos a sostener a 20 estudiantes en un año, o a adelantar en una región rural un programa antimalaria que beneficia a 10.000 campesinos e incluso puede salvar la vida de varios de ellos. Como siempre, las comparaciones son odiosas. Lo que si se debe tener presente, es que el gasto público debe atender diversas necesidades y por tanto debe jerarquizar los problemas y la importancia y premura de cada uno de ellos, para llegar finalmente a un justo equilibrio que normalmente surge de una comparación de costos y beneficios sociales y económicos de las diversas alternativas de gasto.

Con estas consideraciones en mente, y pensando siempre en que normalmente las necesidades exceden los recursos, podemos tratar de evaluar imparcialmente la evolución del gasto público en educación en el pasado reciente. Los datos estadísticos¹¹ muestran que la participación de la educación en el presupuesto nacional aumentó del 16.7% en 1972, al 19.7% en 1980 y que la educación superior conservó en el mismo período una participación estable dentro del gasto total de educación, de aproximadamente un 23%. Esto parece demostrar que ni la educación en general, ni la superior en particular han sido afectadas por disminuciones presupuestales o han sufrido una “persecución” financiera de parte del gobierno.

Muchas veces se argumenta que así haya crecido el gasto en educación, éste podría aumentarse aún más, si se disminuyeran los aportes a otros sectores menos importantes o incluso “indeseables”. En este últi-

11. Estadísticas de la Educación Superior 1980, ICFES.

mo caso se hace referencia normalmente a los gastos en defensa y seguridad. Pero pese a que los universitarios y la academia o no simpatizan mucho con los problemas de la guerra y las armas, la cruda realidad de la política internacional y de la misma seguridad interior ha hecho en la práctica imposible, por más que fuese deseable, eliminar este tipo de necesidades de la subsistencia de las sociedades y de las naciones. Y difícilmente puede afirmarse que el Estado Colombiano ha propiciado una política militarista. Los estudios internacionales, sobre este tema sitúan a las fuerzas armadas colombianas entre las más modestas del mundo.

Sin embargo para mejorar la percepción sobre la evolución sectorial del gasto público en Colombia, vale la pena observar los datos del cuadro 5. Entre 1964 y 1976, los gastos en defensa y justicia crecieron a una tasa anual del 2.7%, mientras que los del sector educación y cultura alcanzaron una del 9.5% y los de salud una del 10.6%. Definitivamente el gasto público en el sector social ha tenido una evolución satisfactoria en términos relativos, y por lo menos favorable en términos absolutos.

Decimos favorable y no satisfactorio en términos absolutos, porque no obstante lo anterior, en el fondo subsiste un problema estructural que afecta gravemente al tamaño del gasto público general. En efecto el sector público colombiano parece ser demasiado pequeño. El gasto público total como porcentaje del PIB, nacional que en Colombia alcanzaba en 1975 el 18%, era y es sensiblemente inferior al de muchos otros países de similar nivel de desarrollo. En Argentina llegaba ese mismo año al 35.7% en Brasil al 32.5% y en Perú al 25.9%¹².

Así, si pensamos en un aumento del gasto público en la educación superior, o en cualquier otro sector, tenemos que asumir primero un incremento en los ingresos del Estado. Desafortunadamente aquí nos enfrentamos a un problema que desborda el marco de análisis de las finanzas universitarias, pero que en términos de significación política y de conocimiento real de nuestro país tenemos que conocerlo y cuestionarlo. Precisamente este es uno de los problemas neurálgicos del desarrollo de la economía y del Estado Colombiano. Los ingresos del estado son escasos básicamente como resultado de la enorme evasión de impuestos que existe en nuestro país. Y esto no es un problema económico sino político. Mientras el Estado colombiano y sus clases dominantes, no tomen la de-

12. Cfr. Wright P. "El Papel del Estado y las Políticas de acumulación en Colombia". Revista Cuadernos de Economía, U. N. No. 3-4, p. 43.

cisión política de frenar drásticamente la evasión, el gasto público no podrá crecer a los niveles deseados, y por tanto el papel redistributivo y democratizador que este debe cumplir se vendrá irremediamente a pique.

3. Finalmente la tercera alternativa consiste en aumentar la venta de servicios de la Universidad. Esta opción que se refiere básicamente a los trabajos de asesoría y consultoría ciertamente tiene posibilidades que deben ser explotadas, más aún cuando el respaldo explícito del gobierno. Sin embargo hay que tener cuidado con el peligro de que estas actividades absorban los recursos existentes para la investigación autónoma que constituye el objetivo primordial de la Universidad.

Para concluir, debo pedir disculpas no tanto por mis propias ideas y reflexiones, sino por haberme visto obligado a presentar hechos que pueden llevar a planteamientos eventualmente impopulares en algunos sectores. Debe procurarse de todas maneras diferenciar los hechos en sí mismos de las interpretaciones e implicaciones que se deriven de ellos.

Ciudad Universitaria, agosto de 1984.

Cuadro No. 1
Sistema Universitario - 1980

Universidad Oficial	Indice Calidad	Gasto total por alumno por unidad de calidad (\$)
001	85	1.184
002	67	1.059
004	65	1.536
003	64	2.092
020	57	1.798
005	52	1.467
010	51	1.250
021	47	1.254
006	46	1.580
023	45	1.428
022	45	1.185
008	45	1.467
024	39	1.129
012	39	1.308
009	N.D	N.D
Promedio	—	1.321

Universidad Privada

033	72	939
038	51	829
037	42	1.435
034	39	1.410
035	36	2.399
036	34	2.642
041	28	852
039	25	889
042	24	1.038
040	23	1.287
045	23	1.272
043	22	1.268
046	21	1.062
044	N.D	N.D
Promedio	—	1.333

Nota: El análisis de Fedesarrollo oculta con códigos los nombres. Sin embargo, para efectos de ilustración, la Universidad Nacional corresponde al 001, la de Antioquia al 002, la UIS al 003, la del Valle al 004 y los Andes al 033.

Fuente FEDESARROLLO, Op. cit.

Cuadro No. 2

Universidades Oficiales
Ingresos por alumno según origen 1975 y 1979
(Pesos de 1975)¹

	Aportes											
	Aportes		Nación		Gobiernos Sec.		Empréstitos		Otros		Total	
	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979
I. Nacionales	23.826	26.699	142	381	66	73	3.127	2.046	27.161	29.200		
1. Grupo A	27.845	30.939	60	—	—	—	1.926	1.070	29.831	32.009		
2. Grupo B	19.616	23.091	229	706	136	136	4.386	2.878	24.367	26.810		
II. Seccionales	14.065	19.956	2.642	2.464	761	458	7.403	4.747	24.871	27.625		
1. Grupo C	20.891	23.666	4.205	3.114	1.752	869	8.357	7.533	35.205	35.184		
2. Grupo D	8.818	17.046	1.442	1.954	—	136	6.669	2.563	16.929	21.700		
III. Total	18.616	23.002	1.477	1.523	437	284	5.409	3.527	25.939	28.336		

Fuente: FEDESARROLLO. Op. cit.

Cuadro No. 3

Universidades Oficiales
Estructura Porcentual de Ingresos según origen
1975-1979

	Aportes Nacionales		Aportes Gobiernos Seccionales		Empréstitos		Otros	
	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979
	I. Nacionales	87.7	91.4	0.5	1.3	0.2	0.2	11.5
1. Grupo A	93.3	96.7	0.2	—	—	—	6.5	3.3
2. Grupo B	80.5	86.1	0.9	2.6	0.6	0.5	18.0	10.7
II. Seccionales	56.5	72.2	10.6	8.9	3.1	1.7	29.8	17.2
1. Grupo C	59.3	67.3	11.9	8.8	4.9	2.5	23.7	21.4
2. Grupo D	52.1	78.5	8.5	9.0	—	0.6	39.4	11.8
I. Total Oficial	71.8	81.2	5.7	5.4	1.7	1.0	20.8	12.4

Fuente: FEDESARROLLO.

Cuadro No. 4

U.N. Gasto Total y por alumno 1970-1982

Año	Alumnos	Gasto Total (Millones de \$)	Gasto Real ¹	Gasto Real por alumno
1970	14.740	249.7	249.7	1.694.1
1971	14.761	338.3	297.5	2.016.1
1972	17.399	368.9	285.3	1.640.1
1973	16.120	400.0	257.2	1.596.0
1974	16.380	434.1	224.7	1.371.9
1975	23.450	736.2	307.7	1.312.5
1976	27.482	771.7	269.0	979.2
1977	25.674	988.6	287.1	1.118.44
1978	24.392	1.280.1	298.8	1.225.4
1979	24.430	1.809.0	327.6	1.341.0
1980	26.681	2.568.6	367.0	1.375.7
1981	25.100	3.438.8	388.8	1.549.3
1982	24.414	4.644.8	423.4	1.734.6

Fuente: Oficina de Planeación U.N.
Cálculos del Autor.

1. Millones pesos constantes de 1970.
2. Miles de pesos de 1970.

Cuadro No. 5

Tasas reales promedio de crecimiento de los gastos sectoriales del Gobierno Nacional, 1964-1976-%

	Tasa de Crecimiento 1964-1970	Tasa de Crecimiento 1971-1976	Tasa de Crecimiento 1964-1976
1. Administración superior	12.4	1.5	5.6
2. Defensa y justicia	5.0	-6.4	2.7
3. Agricultura	18.8	-6.8	6.7
4. Transporte y comunicaciones	8.9	2.6	3.9
5. Educación y cultura	10.2	7.5	9.5
6. Salud y previsión social	20.0	2.9	10.6
7. Minas y energía	11.6	21.7	11.6
8. Otros	24.2	-0.6	10.5
9. Total	14.5	1.8	8.0

Fuente: Ospina Sardi J. Las Finanzas del Gobierno Nacional en la década de los ochenta.