

Jorge Méndez Munévar *La Universidad Colombiana y sus condiciones de eficiencia*

La Universidad es una institución con dos fines que se complementan: el desarrollo de las personas y el incremento del crecimiento. La interacción de esos fines universitarios determina las actividades básicas de la universidad: a) la educación misma, centrada en la realización personal; b) la docencia, basada en la relación primigenia de maestro y discípulo; c) la investigación: búsqueda e indagación de nuevos conocimientos; d) la documentación e información, como ordenamiento del conocimiento adquirido que apoya la docencia y la investigación; e) la asistencia técnica, entendida como comprobación de la investigación y sus mecanismos de aplicación.

Estas actividades de la Universidad hacen compleja, plurifuncional la vida universitaria y, por lo tanto, difícil de evaluar en todos sus programas y sus correspondientes niveles de eficiencia.

Pese a esa dificultad de evaluación, un estatuto financiero estable y suficiente para la universidad colombiana exige de ésta una respuesta académica de excelencia con altos niveles de rendimiento en tres sentidos principales: a) una organización interna eficiente en cada universidad; b) una organización inter-institucional eficiente a escala nacional; y c) una adaptación de la magnitud y características del sistema universitario a las posibilidades y necesidades del país.

Lo primero implica un mejoramiento de los programas académicos, docentes y administrativos de cada universidad; lo segundo exige la existencia de un sistema coordinado de las universidades colombianas, y lo tercero implica una planeación del sector educativo inscrita en el marco de una planeación nacional.

La decisión sobre la magnitud del esfuerzo a realizar debe relacionar los costos marginales de la educación con la totalidad de sus beneficios para la sociedad.

1. *La eficiencia interna de las universidades.*

La educación superior tiende a ser cada vez más costosa por estudiante graduado, especialmente si no se regulan su organización y sus formas de operación. La razón de este encarecimiento surge en parte

de un fenómeno vigente desde hace tiempo en los países industrializados y que está adquiriendo validez en nuestros países.

El fenómeno radica principalmente en un factor de costos relativos. A medida que una economía progresa, el capital es más barato en términos relativos, mientras que la mano de obra, sobre todo la especializada, tiende a ser más cara. El sector servicios tiene costos más altos, pues mejora su productividad más lentamente, mientras que la productividad en las industrias de transformación aumenta con mayor rapidez. La eficiencia de las actividades universitarias de este modo tiende a ser cada vez menor en relación con la producción global del país.

Por otra parte, la educación superior se está volviendo cada vez más compleja y sofisticada en el plano científico y técnico, lo cual implica mayores costos reales en equipo y material. Para nuestro nivel de industrialización el problema tiende a agravarse: la industria no le proporciona aún a las instituciones universitarias el equipo requerido para la investigación y la docencia, que debe ser importado en su mayor parte. Al mismo tiempo la industria le disputa a la Universidad los científicos y administradores que ha preparado y especializado para sus labores académicas y no confía a ella sus problemas de investigación e innovación tecnológica.

Esta tendencia al aumento crónico de los costos en la universidad colombiana es uno de los más graves problemas, que deben ser afrontados con toda decisión, si se quiere aliviar el problema de financiamiento de la educación superior. No se han hecho todavía suficientes estudios sobre la magnitud del costo por estudiante que podría ahorrarse con una sostenida y sistemática mejora en la organización administrativa, en la docencia, y en la académica. Pero no hay duda que en la mayoría de las universidades es posible hacer mucho al respecto. Basta decir que si la productividad del servicio universitario mejorara en un 25% en cinco años, al cabo de ese tiempo el sistema estaría evitando gastos de cerca de 500 millones de pesos anuales.

Un estudio para mejorar la eficiencia interna universitaria, debería cubrir los siguientes aspectos:

La concentración de todos los recursos y servicios de las disciplinas afines, evitando la duplicación de equipos y la disper-

sión del profesorado y facilitando el incremento de la investigación.

Una organización docente flexible, con posibilidad para diversificar las líneas y niveles profesionales atendiendo así el incremento de la población estudiantil y la creciente complejidad de la actividad humana.

La revisión de criterios y procedimientos de enseñanza con el propósito de disminuir la deserción y la mortalidad estudiantil. Una elevación en el porcentaje de graduados equivale a una disminución en el costo de producción de un profesional.

La adecuada utilización del personal docente lo cual implica una revisión del tipo y tamaño de clases, la incorporación de técnicas audiovisuales y, ante todo, un trabajo profesoral en grupo.

Una organización funcional de toda la infraestructura física de la universidad, tanto en su aspecto locativo como en lo relacionado con los equipos y la instrumentación.

La sistematización y codificación de todos los procedimientos administrativos tanto en los aspectos económicos como en lo relacionado con los registros y las clasificaciones académicas.

Una racionalización de las inversiones para constituir unidades con base en economías de escala, que con una adecuada instrumentación presupuestal y la organización de centros de costos permitan medir la inversión educacional en cada programa y su correspondiente beneficio económico y social.

La Universidad colombiana, en la presente década, ha venido trabajando activamente en los propósitos arriba enunciados, y varias instituciones pueden ofrecer, ya, resultados positivos en cuanto a los sistemas de departamentalización, centralización administrativa, profesorado de tiempo completo, flexibilidad curricular, construcciones más funcionales, etc. Esta tarea debe y puede calificarse aún más en la próxima década, con el establecimiento de parámetros y sistemas comunes de evaluación académica y con el intercambio y la asociación inter-institucional alrededor de universidades matrices que hayan obtenido un aceptable desarrollo académico.

2. *Una organización eficiente a nivel nacional.*

La eficiencia interna de nuestras universidades está en relación directa con la efectividad que llegue a tener la organización de la educación superior a nivel nacional. Los procedimientos regulares de discusión y acuerdo entre las universidades respecto a temas de interés común, apoyadas en el trabajo eficiente e imaginativo de una secretaría técnica fuerte, encargada de identificar y analizar los problemas comunes, pueden conducir a realizaciones efectivas en campos como los siguientes:

La concepción y estructuración de un sistema cohesionado de la educación superior, en el que se establezcan los propósitos académicos comunes, el alcance territorial de la labor de las universidades, y las formas básicas de relación entre ellas. Estos propósitos servirán como guía de la acción individual de las universidades y de las decisiones de financiamiento por parte del estado.

Las relaciones entre el sistema universitario y los demás niveles de educación, y entre aquel y otras instituciones que tienen naturalmente influencia en la labor universitaria, como el SENA.

La coordinación práctica entre pares o grupos de universidades, alrededor de programas y actividades en donde sea posible ahorrar esfuerzos y gastos si se emprenden conjuntamente, o allí donde la asistencia técnica y la cooperación de las universidades más grandes puede mejorar el empleo de recursos por parte de las más pequeñas y más nuevas;

La creación de servicios conjuntos en campos tales como los sistemas de admisión, los centros de computación, y los sistemas de documentación, etc.

La realización conjunta de programas de investigación sobre desarrollo económico y social del país.

En seguida figuran algunas ideas sobre la forma sistemática que podría tomar la organización de las universidades a nivel nacional:

*Sugerencias sobre una estructura institucional
de la educación superior colombiana*

La universidad colombiana en su actual etapa de crecimiento está empezando a orientarse, espontáneamente, hacia un proceso de integración con base en acuerdos regionales o bilaterales, partiendo de las tres categorías actuales de universidades: nacionales, regionales y privadas.

Este proceso está configurando una modalidad que puede caracterizar y afianzar nuestro sistema universitario y llevarlo a altos niveles de eficiencia, tanto global como interna, a través de dos formas institucionales principales:

a) Los sistemas o distritos regionales universitarios basados en la libre asociación de las universidades de una misma región y en su autónoma decisión de responsabilizarse con el desarrollo social y económico regional. Estos distritos regionales apoyados en una universidad matriz estudiarían los problemas de su área de influencia, superando las divisiones administrativas en función de las zonas geo-económicas y sus focos de concentración urbana y complementarían sus posibilidades de servicio académico para lograr una acción docente e investigativa coherente.

b) Un sistema inter-regional, con base en los actuales núcleos de la Universidad Nacional y en instituciones asociadas a ésta, dedicado al estudio de los problemas económicos y sociales de perfil nacional, al análisis de las decisiones políticas que dichos problemas implican y a la conducción de programas académicos con un enfoque coordinado nacional. Este sistema inter-regional, con presencia potencial en toda la geografía colombiana, vincularía los distritos regionales sirviendo de vaso comunicante entre una y otra región propiciando la unidad de las metas y criterios de las instituciones de educación superior y proporcionando un marco de referencia nacional al desarrollo regional.

Estas formas institucionales: sistema inter-regional y distritos regionales, complementadas con las universidades privadas que se vinculen a ellos, conformarían la estructura institucional de la educación superior, permitiendo una eficiencia tanto interna como externa de la es-

estructura universitaria y facilitando la organización de un estatuto financiero.

Esta estructura institucional atendería, con una adecuada distribución de jerarquías y funciones, los objetivos y las tareas universitarias. Al distribuir esos objetivos y tareas el sistema inter-regional por su compromiso con los problemas de perfil nacional debe asumir las siguientes responsabilidades: *

Establecer un enlace institucional entre las áreas estratégicas del desarrollo nacional: las áreas metropolitanas con su calidad de focos demográficos y económicos y de centros de decisión.

Establecer un apoyo directo a las áreas "cuellos de botella" del desarrollo nacional: áreas de escaso desarrollo pero de potencial natural y con recursos humanos promisorios.

Un ejemplo: el sur-orienté colombiano.

Permitir un apoyo directo a los programas y áreas de integración fronteriza. Un ejemplo: Cúcuta como centro de la integración fronteriza Colombo-Venezolana.

Distribuir sus recursos propios a través de las diferentes sedes del sistema, en forma tal, que respondan a las características de cada región y a propósitos globales en relación con determinadas metas nacionales de investigación y de docencia.

Propiciar una oferta regional de cupos universitarios, en relación directa con la demanda por parte del estudiantado de la región respectiva, buscando así un equilibrio demográfico entre los diferentes centros universitarios.

Establecer, dentro de una misma institución una programación curricular única de nivel nacional y un sistema de transferencia que ofrezca máxima flexibilidad académica al estudiantado universitario y promueva, por lo tanto, metas de democratización de la enseñanza.

Incrementar las tareas de investigación y docencia científica y tecnológica por parte de las diferentes sedes del sistema universitario inter-regional dentro de una misma política institucional y en pro de determinados sectores del desarrollo nacional.

* Enumeramos las responsabilidades del sistema inter-regional por cuanto los objetivos y las tareas de los distritos regionales universitarios ya han sido expuestas en varios documentos de la Asociación Colombiana de Universidades.

En especial el sector agropecuario, el de industrialización y el de equipamiento territorial y urbano.

La estructura institucional propuesta para la educación superior en Colombia con base en distritos universitarios regionales y un sistema inter-regional surge directamente de la actual realidad de la universidad colombiana y permitiría una rápida consolidación institucional de la misma, facilitando una relación inmediata de la universidad con los programas y propósitos a nivel nacional y regional.

3. La adaptación del esfuerzo universitario a las necesidades y posibilidades del país.

El aporte de la educación al bienestar nacional y a su desarrollo se expresa por el enriquecimiento de la personalidad y el conocimiento de los educandos; por los cambios en la estructura y el comportamiento social, por la intensidad de la actividad económica que se genera por su conducto o, directamente, por las tareas de investigación y de asistencia técnica universitarias.

Sin embargo, esa bondad intrínseca de la educación y las enormes posibilidades que abre para el país, deben calificarse con cuidado frente a sus costos y a la capacidad nacional para asumirlos.

A este respecto, hay varias clases de interrogantes, entre otros:

a) Cuál es la clase de educación que resulta más productiva, ya sea en el aspecto cultural o en el económico y qué características debe tener esa educación para maximizar su efectividad? Debemos recordar que eminentes autores llegan a pensar que determinadas clases de educación pueden retrasar, en vez de estimular el desarrollo humano y económico o que pueden oponerse a las posibilidades y objetivos de la sociedad y hacerse destructivas frente a ésta.

b) Cuál es la mecánica de relación entre educación y progreso económico? ¿Cuál precede a cuál? ¿Son parcial o totalmente independientes? ¿Es la educación, repetimos, solamente una respuesta necesaria y directa a las exigencias de mano de obra que produce el desarrollo, ó, por el contrario la expansión educativa es en sí misma

una variable independiente con su propia capacidad de generar desarrollo? Estas preguntas se complican aún más si, además de las consideraciones económicas, deben tomarse en cuenta otras, como la función cultural y humana de la educación, y su posible efecto sobre el cambio social.

Estas preguntas no han sido contestadas suficientemente, ni en nuestro medio ni en las grandes reuniones mundiales. Pero la inquietud al respecto debe estar presente en la formulación de cualquier política sobre gasto en educación. Aunque solo sea aproximadamente, un país como el nuestro debe intentar una serie de comprobaciones:Cuál será la demanda de diversas clases de técnicos y profesionales que genera el actual ritmo de desarrollo de la producción? ¿Cuáles son los efectos en el cuadro general de realizaciones sociales y económicas al producirse más educación, en diversos niveles? ¿Cuál es la relación entre aumento de costos y aumento de producción según diversos niveles de educación? ¿Cuál debe ser la mayor concentración de esfuerzos por niveles y ramas de educación?, etc.

Las respuestas a estas preguntas deben inspirarse en una dinámica de cambios de las expectativas sociales y económicas y confrontarse, una con otra, permanentemente, para lograr una resultante válida. Ellas requieren, para su formulación un complejo trabajo técnico, que deberá realizarse, lo más pronto posible, a escala nacional.

De todos modos, se pueden adelantar algunas observaciones:

a) No es posible medir las necesidades de la educación superior y la conveniencia de expandir el sistema universitario exclusivamente por la demanda de profesionales y técnicos. Ello no considera otros valores propios de la educación superior, como la formación de la personalidad, la capacidad de transmisión crítica, y la renovación de valores, así como la capacidad para generar impulsos propios del desarrollo. Además ese método deja sin cubrir el papel de la investigación universitaria y su enorme posibilidad de contribuir a aclarar los fenómenos sociales y de producción económica.

b) Otro procedimiento, que ha estado siendo discutido últimamente en algunas esferas gubernamentales es el de medir los beneficios de la educación con base en los salarios adicionales obtenidos por los

graduados de los diferentes niveles. El trabajo * que ha servido de base a tales discusiones es bastante sofisticado, y muy valioso, pero se presta a algunas críticas, que a nuestro modo de ver limitan su significado, de modo que no puede sustentarse en él una toma de decisiones sobre la inversión educacional.

Tales críticas serían las siguientes:

i) Los efectos más directamente personales de la educación, no quedan cubiertos en el análisis. Su ausencia puede distorsionar las comparaciones.

ii) El análisis es completamente estático, y no toma por lo tanto en cuenta la evolución de los ingresos individuales en las fases sucesivas del proceso de desarrollo, ni la misma capacidad del profesional de incrementar el PBN, actuando como elemento multiplicador de la inversión.

iii) No es posible juzgar el valor social de los graduados universitarios solamente a través de sus salarios adicionales. En la mayoría de los casos, los profesionales y técnicos son factores complementarios, y por lo tanto indispensables, en las respectivas líneas del proceso productivo. Si ellos no están presentes, la disminución del beneficio social no se reducirá al monto de su salario, sino probablemente, en un sentido vertical, resultaría una paralización total del proceso.

iv) Selowsky ignora el papel dinámico propio de la educación. Este papel es particularmente poderoso en el caso de la educación superior, en cuanto incremento del conocimiento y la tecnología, tal como lo podemos ver en los trabajos de Arthur Lewis y en el propio Servan-Schreiber.

c) Los procedimientos de correlación simple, con base en el análisis comparativo entre diferentes países, de sus índices de escolarización, porcentajes de científicos y técnicos entre los egresados, parámetros de niveles de vida y producto bruto nacional, etc., ofrecen

* El Departamento de Planeación Nacional publicó en Septiembre de 1968, en forma provisional, el documento "Efecto del desempleo y crecimiento sobre la rentabilidad de la inversión educacional: una aplicación a Colombia" de Marcelo Selowsky.

El criterio utilizado consiste, básicamente, en comparar las diferencias de salarios obtenidos por los graduados a diferentes niveles de la educación con los obtenidos por los no graduados, relacionándolos con el costo de cada nivel educativo y con las tasas de desempleo de cada grupo. El método usado como criterio para asignación de recursos en educación, es el de buscar la igualdad de tasas de retorno de los proyectos educacionales, tanto entre sí como en relación al costo de la oportunidad social del capital.

pese a su enfoque global, una guía aceptable por cuanto incorporan los diferentes factores que intervienen en la educación y en la relación de ésta con el desarrollo nacional, y por la facilidad que ofrecen de utilizar, comparativamente, las experiencias de los países más avanzados.

Estos diferentes procedimientos, que permiten aproximaciones al cálculo de los costos y los beneficios educacionales deben confrontarse, repetimos, unos con otros, estableciendo proyecciones con base en diferentes alternativas de cambio social e inscribiéndose dentro de los objetivos centrales de la educación, en una jerarquía apropiada de valores y de bienes.