

Crecimiento y expansión de la educación superior en Colombia: una feria de ilusiones

Ponencia presentada por Jorge Orlando Melo a nombre del Centro de Estudios de la Realidad Colombiana CEREC en el Foro "Situación de la Educación Superior en Colombia", organizado por la Corporación Foro Regional en la ciudad de Medellín el día 2 de abril de 1985, Colaboraron en la elaboración de este documento Jesús Antonio Bejarano, Alvaro Tirado Mejía, Gabriel Silva y Ricardo Santamaría.

Resumen. Colombia ha sufrido en los últimos veinticinco años un acelerado y contradictorio proceso de transformaciones económicas, sociales y políticas; dentro de éstas se destacan las ocurridas en el sistema educativo. Las tasas de escolaridad han crecido vertiginosamente y la educación superior no ha sido ajena a dicho aumento. Este artículo pretende presentar un diagnóstico de la evolución del sistema universitario colombiano durante el período mencionado, destacando cómo el país está dedicando grandes cantidades de recursos en este nivel de la educación pero sin que exista una clara definición de políticas de desarrollo, lo cual ha conducido a un crecimiento caótico del sector. Esto ha llevado a que los resultados obtenidos no sean los más adecuados en términos de calidad o de satisfacción de las necesidades del país, ya sean éstas culturales, económicas o técnicas. A partir de este marco general se plantea una serie de propuestas que puede llevar a modificar, al menos en parte, la situación actual de la educación superior colombiana.

Abstract. "Expansion and Growth of the Colombian Higher Education: A Fair of Illusions". During the last twenty five years Colombia has gone through an accelerated and contradictory process of social, economic and political transformations; among them, those related to the educational system are prominent. The enrollment rate has grown very quickly and this is true also for higher education. This article tries to present a diagnosis of the situation of the Colombian university system during the period already mentioned. It emphasizes the large amount of resources devoted to this level of education without any definition of development policies, resulting in the chaotic growth of this sector. That situation has produced results that are not adequate in terms of quality or real needs (cultural, economical or technical) of the country. In the context of this general framework we offer some proposals which could modify, at least partially, the present state of the Colombian higher education.

Introducción

La situación actual de la universidad, y en general del sistema de educación superior, aparece a primera vista con características paradójicas. Por un lado, es evidente el crecimiento extraordinario que ha tenido la educación superior, así como el aumento de los recursos que el país dedica a ellos. Pero por otra parte, no puede ocultarse el caos que presenta, la ausencia de políticas claras de desarrollo, y lo que es peor, la tendencia a convertirse en un mercado persa, determinado en buena parte por un mercado privado que no parece producir

resultados adecuados en términos de calidad o de satisfacción de las necesidades reales del país ya sean culturales, económicas o técnicas.

Para contribuir a la discusión de este problema fundamental, el Centro de Estudios de la Realidad Colombiana —CEREC— ha elaborado el presente documento con el que se pretende, de un modo aun provisional y abierto a la discusión, ofrecer algunas líneas de análisis y algunas perspectivas.

I. La universidad en expansión

Dentro del acelerado y contradictorio proceso de modernización económica, social y política que ha experimentado el país durante los últimos veinticinco años se destacan las rápidas transformaciones del sistema educativo. La tasa de escolaridad de la población en edad de asistir a la escuela primaria, que apenas superaba el 50% en 1964, se acerca ya al 90%; en el bachillerato el crecimiento fue aún más dramático, pues se pasó de tasas de escolaridad del 14% al 38% en algo menos de veinticinco años. Mientras tanto, el número de estudiantes inscritos en el sistema de educación superior pasó de unos 25.000 estudiantes a 350.000 entre 1960 y 1983.

Estas transformaciones se reflejan en la composición cambiante de la fuerza de trabajo, en la que puede advertirse que las generaciones más jóvenes tienen unos niveles educativos mucho más elevados que los de sus padres. Así, mientras en el grupo de edad de 45 a 49 años el 2% tuvieron alguna educación universitaria y el 18.2% tuvieron educación secundaria, en las personas de 20 a 24 años las tasas correspondientes son del 9% y del 53.6% respectivamente. En las ciudades prácticamente la totalidad de la población en edad escolar ingresa a la primaria, aunque todavía un 40% no concluye los estudios. En rigor el problema de la retención se ha vuelto más importante que el del cubrimiento y el hecho de que esto ocurra simultáneamente con una disminución del número de niños, por efecto de la reducción en las tasas de fertilidad, hace que no sea previsible la necesidad de incrementar los cupos en la educación primaria en forma muy acelerada. En el bachillerato la situación hace prever todavía unos años de presión por el crecimiento del número total de estudiantes, en la medida en que disminuye la proporción de estudiantes que abandona la escuela primaria y el bachillerato, pero aún en este caso la presión por un crecimiento meramente cuantitativo de ella se hará cada vez más débil.

Lo anterior no debe dejar de lado la existencia de profundas inequidades en el acceso a la educación primaria y secundaria. En general, la

atención al sector rural es extraordinariamente deficiente y la combinación de factores que caracteriza la educación para este sector hace que prácticamente el grueso de la población rural quede excluida de toda posibilidad de acceso al sistema universitario. El número de estudiantes rurales que terminan la primaria es muy reducido y muy pocos de estos tienen la posibilidad de continuar estudios de bachillerato, dada la localización de los colegios de bachillerato en centros urbanos de alguna magnitud. Esto quiere decir que, en el corto y mediano plazo, al menos la tercera parte de la población nacional continuará excluida del sistema de educación superior: el sistema educativo no está diseñado para ofrecer a la población campesina más que una mínima y básica educación primaria.

Por otra parte, la educación secundaria ha ido sufriendo una progresiva diferenciación interna. Aproximadamente el 43% de los estudiantes asisten a colegios privados. Aunque no existen cifras globales que muestren la relación entre el tipo de colegio y el acceso a la universidad, dos indicadores señalan que el sistema está discriminado contra las personas provenientes de los colegios oficiales, o sea contra aquellas pertenecientes a sectores o clases sociales de bajos ingresos. Por un lado, las pruebas de Estado del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- muestran resultados claramente más favorables para los estudiantes provenientes de los colegios privados. Sólo unos pocos colegios públicos, de calidad tradicionalmente reconocida, alcanzan a situarse en unos niveles intermedios, mientras que una gran cantidad obtienen resultados deplorables. Por otra parte, en aquellas universidades donde hay una fuerte competencia por cupos (las universidades públicas de mayor calidad y diversificación) el acceso a las carreras más deseadas (medicina, arquitectura, ingeniería, etc.) lo logran en proporción mucho más elevada los estudiantes provenientes de colegios privados, y esto a pesar de que un buen sector de los bachilleres de los colegios privados de mayor calidad no se presenta, por razones sociales, a las universidades públicas. Esto indica que la calidad de la educación que está ofreciendo el Estado colombiano en el nivel secundario no da a sus alumnos la posibilidad de competir equitativamente con los del sector privado para el acceso a la universidad y en especial a las carreras de mayor demanda. De este modo, desde el bachillerato se consolida un mecanismo de segregación social que favorece el acceso a las carreras de mayor perspectiva profesional y con mejores oportunidades de ascenso social y económico a quienes provienen de familias colocadas ya en un lugar alto de la escuela económica y social.

II. La fragmentación del sistema universitario

El mismo fenómeno se revela en forma ampliada en la estructura del sistema de educación superior. En efecto, los 350.000 estudiantes actuales asisten a instituciones de muy diversas características. Para efectos analíticos, y en forma simplificadora, puede plantearse la existencia de cuatro tipos de universidad.

1. Las universidades públicas de mayor tradición, caracterizadas por el ofrecimiento de una amplia variedad de programas, la existencia de planes de postgrado, la presencia de una alta proporción de profesores de tiempo completo, la dedicación de una porción sustancial del esfuerzo de los docentes a la investigación y la existencia de dotaciones mínimas razonables de laboratorio y biblioteca. Típicos ejemplos de estas universidades son la Universidad Nacional de Colombia y universidades regionales como la Universidad de Antioquia, Universidad del Valle y la Universidad Industrial de Santander.

2. Las universidades públicas marginales, creadas alrededor de programas de poco costo (derecho, educación, economía, etc.), con pocos programas, sin postgrado, con escasa o nula actividad investigativa, una proporción menor de profesores de tiempo completo y dotaciones insuficientes. Adicionalmente, la proporción de docentes con títulos académicos de postgrado es muy baja. Estas universidades tienden a seguir los patrones organizativos de las universidades del primer grupo, sobre todo por la presión para la ampliación de programas, la expansión del profesorado de tiempo completo, etc., y entre ambos grupos se puede señalar una clara gama de continuidad.

3. Las universidades privadas con múltiples programas y postgrados una proporción intermedia de docentes de tiempo completo y de dedicación a la investigación. Ejemplos típicos son la Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, etc.

4. Las instituciones privadas con pocos programas, usualmente de bajo costo, con mucha frecuencia nocturnos, con un mínimo de profesores de tiempo completo. Buena parte de los programas de menor duración (nivel técnico o tecnológico) han sido desarrollados por este tipo de instituciones.

Mirando el conjunto del sistema educativo superior, su crecimiento como ya se señaló, ha sido muy acelerado. En efecto, de 1973 a 1977 la matrícula creció al 15% anual, y entre 1978 y 1983 a una tasa menor pero todavía notable del 6.5% anual. Sin embargo, un análisis más de cerca muestra que las tasas de crecimiento del sector público fueron siempre inferiores a las del sector privado, y sobre todo que a partir de 1978 el sistema universitario público apenas se expande al ritmo de crecimiento de la población en edad universitaria: en efecto la tasa de

crecimiento entre este año y 1983 fue apenas del 3.1°/o cuando había sido del 14.3°/o en el quinquenio anterior; las tasas correspondientes en el sector privado fueron de. 16% para 1973-1978 y del 10.1% para 1978 y 1983. Esto ha hecho que sobre todo en los últimos años la proporción de estudiantes en el sector público haya venido decreciendo, acelerando una tendencia que ya se manifestaba desde la década de 1950.

En efecto, en 1950 el 72% de los estudiantes universitarios asistían a instituciones públicas, cifra que para 1973 se había reducido al 50% y para 1983 al 37%. Aunque es difícil procesar información histórica sobre esto, es evidente que buena parte del crecimiento acelerado de los últimos años ha sido hecho por la expansión de modalidades inferiores y complementarias del sistema educativo. En efecto, la proporción de estudiantes diurnos se redujo entre 1973 y 1983 del 75% al 63%; en el sector privado la proporción de estudiantes diurno alcanzaba apenas el 52% para este último año. Aunque aún no sea cuantitativamente muy importante (pues cuenta con unos 30.000 estudiantes) la modalidad de educación intermedia profesional, surgida en el último decenio, está casi en forma total en manos del sector privado, el cual representa el 91% de toda la matrícula en este sector.

Por otro lado, en el sector público las instituciones de mayor nivel han crecido en forma más lenta y buena parte del crecimiento en los últimos años proviene de nuevas instituciones y de modalidades de educación nocturna y a distancia. Entre 1977 y 1983, cuando el sector público creció en un 190 %, la matrícula agregada de las Universidades Nacional, Antioquia, Valle e Industrial de Santander disminuyó en términos absolutos. Si tratamos de mirar, pese a la complejidad de las relaciones, el proceso ocurrido en relación a las áreas de conocimiento, encontramos nuevas indicaciones de que el tipo de crecimiento de la educación superior ha sido en buena parte orientado a una respuesta fácil a la amplia demanda social por un título profesional.

El siguiente cuadro presenta el número de cupos nuevos existentes en la universidad en 1983 en comparación con 1973, por área académica y según el tipo de institución:

Expansión de cupos en las universidades, 1973 a 1983

	Universidades públicas	Universidades privadas
Agronomía, veterinaria y afines	4042	798
Bellas Artes	827	5405

Ciencias de la educación	21917	15647
Ciencias de la salud	7041	17416
Ciencias sociales, derecho y afines	5139	20849
Economía, administración y afines	17287	61237
Humanidades y religión	431	90
Ingeniería, arquitectura y afines	20254	30695
Matemáticas y ciencias naturales	2044	894
TOTAL	78802	152962

Tampoco la creación de cupos refleja una respuesta a la preferencia de los bachilleres, pues algunas de las áreas que crecen menos son precisamente aquellas en las que quiere ingresar un número mayor de aspirantes. De acuerdo con los análisis del ICFES, el mayor desajuste entre el número de solicitudes y el número de cupos se presenta en el área de salud (4.77 solicitudes por cupo) y siguen en un orden agronomía (3.35 solicitudes por cupo) y matemáticas y ciencias naturales (3.14 solicitudes por cupo). Esto tiende a sugerir que en buena parte el crecimiento de la educación se ha orientado a determinadas áreas por razones de oferta: dado que los aspirantes acaban transándose por cualquier carrera siempre que entren a la universidad, se abren aquellas que representan menores costos (ciencias sociales, economía, ciencias de la educación). Se salen algo de este modelo e aumento de cupos en salud e ingeniería, pero una mirada más detenida revela que el crecimiento en ingeniería y afines se ha dado esencialmente en las carreras de corta duración, probablemente del tipo de programación de computadores, dibujo industrial, etc., mientras que en medicina se da el caso de un desajuste de tal magnitud entre la demanda de los bachilleres y la posibilidad de absorción del sector tradicional que ha permitido la creación de un número muy elevado de nuevas facultades de Medicina. Pero en general no puede postularse que la evolución reciente corresponda de alguna manera a las necesidades de desarrollo económico, técnico o cultural del país, o a un mecanismo de mercado relativamente eficaz en su operación.

Retomando los elementos señalados en las consideraciones anteriores, puede concluirse que el crecimiento de la educación, aunque acelerado, se ha dado en forma anárquica y que no responde a lo que debe ser la

educación superior en el país. Lo que ha ocurrido es entonces que ante una demanda por educación superior prácticamente ilimitada, la universidad ha sido incapaz de ofrecer los cupos que requiere el país desde el punto de vista de su desarrollo o, sobre todo, desde el punto de vista de las demandas de una población de clase media que alcanzó un elevado grado de escolaridad en el bachillerato y que, por razones culturales y políticas, le asigna un elevado valor al acceso a la educación superior. Por un lado, los valores sociales del país confieren un peso muy alto a la posesión de un título universitario; por otra parte, en el contexto económico de los años 1939 a 1960, el título universitario constituía un mecanismo de ascenso económico y social relativamente seguro, siendo entonces uno de los canales más importantes abiertos a los sectores de clase media. En esos años, el estudiante de origen medio que lograba obtener un título de médico, ingeniero o abogado podía contar con una altísima probabilidad de ingresar a las clases sociales dominantes.

Ante esta valoración tan alta de la educación superior, el sistema político y social ha respondido mediante un crecimiento cuantitativo de la oferta de cupos, tanto a través de la universidad pública como de la universidad privada. En la primera, la expansión se hizo en las universidades marginales, en forma desordenada, y mediante la expansión de las carreras de educación, economía y las áreas de ingenierías y de arquitectura. En el sector privado, las universidades con mejores posibilidades académicas expandieron los sectores de medicina y de Ingeniería, en buena parte para poder ofrecer cupo a los estudiantes con capacidad de pago y que encontraban inaceptables las condiciones de incertidumbre y agitación de la universidad pública.

Pero sobre todo surgió una proliferación de instituciones dispuestas a ofrecer un cartón, cualquier cartón, a la clase media insatisfecha y que no lograba entrar a la universidad pública por la elevada selección cuantitativa o por incompatibilidades de horario con obligaciones de trabajo. La rigidez del sector público abrió entonces el campo a una nueva forma de ilusión social que hace que grupos amplísimos de trabajadores de recursos limitados dediquen una elevada proporción de sus ingresos y buena parte de su tiempo libre a obtener un cartón en alguna de las infinitas variantes de la administración o las ciencias de la educación. No están recibiendo una formación profesional digna de ese nombre, y el ICFES y todo el mundo lo sabe, pero parece que nada puede impedir la operación de esta feria de ilusiones en el marco constitucional de la libertad de enseñanza.

Aunque en el país no existen estudios suficientemente confiables sobre necesidades de formación profesional, a primera vista se ven las anomalías que han resultado de dejar la expansión de la educación al

resultado de un Juego de mercado relativamente imperfecto. En efecto, la .elevadísima creación de cupos en ciertas áreas ha generado una saturación profesional contra la que clama periódicamente, desde comienzos de la década de 1970, el ICFES sin que haya sido posible la creación de mecanismos que contribuyan realmente a orientar el tipo de crecimiento de la educación superior.

Tampoco la creación de cupos refleja una respuesta a la preferencia de los bachilleres, pues algunas de las áreas que crecen menos son precisamente aquellas en las que quiere ingresar un número mayor de aspirantes. De acuerdo con los análisis del ICFES, el mayor desajuste entre el número de solicitudes y el número de cupos se presenta en el área de salud (4.77 solicitudes por cupo) y siguen en un orden agronomía (3.35 solicitudes por cupo) y matemáticas y ciencias naturales (3.14 solicitudes por cupo). Esto tiende a sugerir que en buena parte el crecimiento de la educación se ha orientado a determinadas áreas por razones de oferta: dado que los aspirantes acaban transándose por cualquier carrera siempre que entren a la universidad, sé abren aquellas que representan menores costos (ciencias sociales, economía, ciencias de la educación). Se salen algo de este modelo de los creció mientes de cupos en salud e ingeniería, pero una mirada más detenida re vela que el crecimiento en ingeniería y afines se ha dado esencialmente en las carreras de corta duración, probablemente del tipo de programación de computadores, dibujo industrial, etc., mientras que en medicina se da el casota de un desajuste de tal magnitud entre la demanda de los bachilleres y la posibilidad de absorción del sector tradicional que ha permitido la creación de un número muy elevado de nuevas facultades de medicina. Pero en general no puede postularse que la evolución reciente corresponda de alguna manera a las necesidades de desarrollo económico, técnico o cultural del país, o a un mecanismo de mercado relativamente eficaz en su operación.

No hay que olvidar, por lo demás, que los últimos quince años han transcurrido en un contexto político y social que ha generado presiones muy fuertes sobre la universidad pública: su rápido crecimiento modificó la composición del estudiantado, que dejó de venir de colegios con experiencia y recursos educativos y de familias con alguna tradición de cultura formal, el cual empezó a llegar con niveles decrecientes de habilidades y con una visión social menos optimista que las de sus antecedentes de treinta años antes. El surgimiento del desempleo como fenómeno permanente de la estructura social v la ampliación simultánea del número de doctores devaluó rápidamente los títulos. Para el estudiante de la universidad pública, con una visión crítica o desconfiada del sistema social, la posibilidad de ascenso parecía cada vez más

remota, e incluso la simple posibilidad de empleo en el área de sus estudios. En un contexto político clientelista y dada la politización de la universidad pública la posibilidad de empleo apareció desligada de la calificación profesional: parecía más bien el resultado de buenas palancas y la percepción era la de que los mejores empleos estaban reservados a los graduados de la universidad privada. Todo esto desvalorizaba la actividad académica y el estudio, a lo que se añadían los efectos de una politización radical y abierta de los sectores estudiantiles. La confrontación permanente y frecuentemente violenta con las autoridades públicas y académicas llevó a paros, crisis, cierres y alteraciones que afectaron la marcha de la universidad pública y su calidad. Esto reforzó los cambios sociales que se daban en ésta; los estudiantes con ingresos suficientes, y muchos sin ellos pero cuyas familias estaban dispuestas aún a sacrificarse por el estudio de un hijo brillante, emigraron a la universidad privada y la universidad pública se volvió más y más una universidad socialmente homogénea, de clase media y media baja.

Todo esto ha conducido a que la segmentación antes anotada tenga graves consecuencias: en forma creciente la universidad privada del primer grupo se ha convertido en el sitio de formación de los sectores profesionales de mayor calificación. Dado el reclutamiento elitista de sus estudiantes y las ventajas familiares y culturales de que disfrutaban, estas universidades no sólo forman profesionales sino que educan dirigentes empresariales y sociales y además conforman una ideología poco afín a la que parece requerir una sociedad democrática moderna. I

Entre tanto, las universidades públicas de mejor calidad logran atraer aún, pero cada vez menos, a los mejores estudiantes de los grupos medios, sobre todo a carreras con prestigio social como medicina e ingeniería. Las universidades públicas menores ofrecen posibilidades a los grupos equivalentes regionales, mientras que la parte mayor de la demanda se orienta hacia pseudo universidades privadas. Así, grupos de ingresos reducidos, para los que sería más justo ofrecer la educación subsidiada del sector público, pagan una educación que no vale lo que cuesta y muestran indirectamente el absurdo de ofrecer un subsidio casi total a los afortunados que aún logran entrar a una buena escuela de una universidad pública, mientras se obliga a asumir todos sus costos a los grupos que deben trabajar para estudiar.

En este sentido, vale la pena señalar que el 60% de los estudiantes del área de economía hace estudios nocturnos. De éstos el 7,7 % son estudiantes de universidades privadas y el 24% siguen cursos de tres años o menos. Es ésta un área en la cual, con una atención a sectores muy definidos, es conveniente cierta acción del sector público.

En resumen, la evolución reciente amenaza crear una situación en la que el papel orientador y de definición de niveles de calidad que teóricamente ha asumido la universidad pública está a punto de perderse del todo. En áreas como economía, ciencias sociales y derecho, menos de la cuarta parte de los estudiantes van a universidades públicas. Es conveniente que en, términos académicos, se mantenga un balance entre ambos sectores en todas las áreas para mantener el pluralismo del sistema y no forzar al estudiante a unos de ellos. Aunque en los años recientes el sector privado puede mostrar índices de eficacia interna mayores (menor costo, más estudiantes por profesor, más graduados por estudiante) estos índices son equívocos, pues muestran simplemente la mejor disciplina formal que existe en el sector, y puede lograrse con contenidos y orientaciones de la enseñanza rutinarias, profesores de cátedra rutinarios, y en general una orientación pragmática de formación para el empleo, aparentemente eficaz pero a la larga poco conveniente. Por un lado, la formación global del individuo, que exige el contacto con el pensamiento social y filosófico de la humanidad y el desarrollo de una genuina actividad científica, no se atiende en instituciones que planean los cursos en respuesta a objetivos operacionales muy restringidos. Además, el carácter no pluralista, ideológico, de la mayoría de las instituciones privadas las hace poco aptas para desarrollar una educación integral moderna. Por último, dado el carácter cambiante del medio tecnológico en el que se ejerce la profesión, la extrema especialización que ofrecen las universidades privadas resulta contradictoria incluso con la función de formar para el trabajo: una educación basada en enseñanzas contenidos, habilidades y técnicas específicas de trabajo se vuelve obsoleta en forma demasiado rápida, y resulta preferible poner énfasis en el desarrollo de la capacidad de aprendizaje, análisis y crítica y en la formación científica fundamental de cada área, que permita al graduado adaptarse permanentemente a los cambios en su profesión. Un índice del caos hacia el que se tiende, es el elevado número de programas que hoy se ofrecen: 70 de educación intermedia, 180 tecnológicos, 949 universitarios y 432 de postgrado. Un ejemplo de esta fragmentación la puede dar el dato de que en el país existen 50 programas de postgrado en educación con 431 estudiantes y 39 en derecho y ciencias sociales con un total de 780 estudiantes. Los costos administrativos de esta dispersión son absurdos y llevan a programas de postgrado en los que el costo por estudiantes es superior al de enviarlos a las mejores universidades del mundo.

III. La crisis de la universidad pública

El rápido crecimiento de la educación superior tomó por sorpresa a las instituciones tradicionales. Entre 1974 y 1977 ampliaron sus cupos sin poder calcular las consecuencias, sin preparar en forma adecuada sus

docentes ni sus instalaciones académicas. El aumento de los cupos resultó en gran parte ilusorio, pues los cierres y conflictos prolongaron las carreras y a un número mayor de estudiantes correspondió un número de graduados relativamente estable, al menos en las mayores de ellas.

La política oficial hacia la universidad pública ha sido extraordinariamente confusa y vacilante: a veces se la percibe simplemente como un problema de orden público y a veces como un problema financiero, pero sin que existan esfuerzos continuos del Estado por diseñar una respuesta coherente a sus problemas. El manejo presupuestal ha sido arbitrario y desordenado: el presupuesto crece sin relación a las necesidades de las instituciones o a la calidad de su trabajo: negociaciones complejas han perfeccionado las formas de presión de rectores y universidades frente al ICFES o al gobierno, y hasta hace poco una buena forma de aumentar el presupuesto era generando mayores compromisos creando problemas de orden público. En el campo del orden público, oscilan las aperturas limitadas y las oleadas represivas; cierres y expulsiones; la demagogia que generaba nuevas expectativas y los frenazos radicales constituyen virajes frecuentes en la última década. En el sentido académico, el papel del Estado ha sido completamente marginal: se ha reducido en general a la supervisión del ICFES y a la necesidad de elaborar documentos justificativos para abrir alguna nueva carrera. Sólo recientemente con el manejo de una nueva oleada de crédito internacional, ha tomado el ICFES una función académica con impacto real sobre las universidades.

Dentro del marco de incertidumbre política, de agitación estudiantil, de dificultades financieras, la respuesta de los organismos directivos y profesionales ha sido en buena parte defensiva y tímida. Inicialmente sectores docentes compartieron un diagnóstico que veía en la universidad un posible motor del cambio social revolucionario, y adelantaron una política estudiantil que nunca logró proponer una estrategia realista, y que si expresaba indirectamente las limitaciones políticas y sociales del país, ignoraba sus condiciones reales y se movía en un plano de confrontaciones imaginarias y en buena parte autodestructivas.

Pronto muchos docentes se desilusionaron y un pragmatismo resignado los llevó a pedir de nuevo orden académico y a repudiar las pretensiones estudiantiles, tanto en el terreno de la extraterritorialidad política como en el de los servicios de bienestar. Las directivas atrapadas entre la presión interna y la cambiante política oficial marchaban detrás de los hechos y la universidad abandonó los esfuerzos de búsqueda de una política realista pero creadora. La actividad docente se deterioró en la mayoría de las carreras y la universidad se fue haciendo rígida y

burocrática: las grandes universidades congelaron sus programas académicos, dejaron que las nuevas áreas del conocimiento encontrarán su lugar en la universidad privada y no encontraron caminos para adecuar sus programas a las condiciones cambiantes de su estudiantado. La indecisión y la rigidez académica y burocrática apenas permitieron cierta consolidación de intereses sectoriales: el profesorado puso buena parte de sus esfuerzos en la búsqueda de condiciones laborales adecuadas, mientras los empleados y trabajadores lograban conquistas gremiales que no siempre caben dentro de las posibilidades económicas de las instituciones. Una administración ineficiente y anquilosada fue entrando en una maraña de papeles y comités que complican la más elemental de las decisiones.

Paradójicamente, algunos factores de la política económica convencional desde mediados de la década de 1960, al consolidarse, crearon elementos positivos para el desarrollo académico de estas instituciones. Tal vez, el más notable es el crecimiento de un núcleo académico de profesores de alta calidad, al calor del crecimiento general del profesorado de tiempo completo. Este núcleo constituye la parte más vital y creadora de la universidad colombiana actual y se encuentra ante todo en la universidad pública y en mucho menor escala en dos o tres de las universidades privadas. El desarrollo de la investigación, el análisis de la realidad colombiana, el avance de la formación de postgrado, ha reposado esencialmente en sus manos, así como las publicaciones científicas, textos avanzados, etc.

Esto ha confluído en uno de los aspectos más positivos del desarrollo reciente, el desarrollo de postgrados de contenido investigativo, que encuentra su respaldo legal sólido en la Ley 80 de 1980 y ha constituido el eje de uno de los programas centrales del ICFES de mayor impacto en los últimos años. Esto, sin embargo, ha estado limitado por el énfasis en las ciencias puras, sin que haya logrado estimularse el sector de las ciencias sociales.

IV El problema de la calidad

Ante los obvios y explosivos problemas de la universidad pública y ante el posible descenso en la calidad académica de algunos de sus programas se ha creado la apariencia de que la universidad privada ofrece una educación superior de mejor calidad y a menores costos sociales. Algunos de los análisis anteriores muestran que no es fácil generalizar en este punto, y que si bien algunas universidades privadas pueden ofrecer una formación profesional del nivel del de las mejores universidades públicas, esto no es lo general. El problema de costos es también muy complejo pues buena parte del bajo costo de la universidad privada proviene de la posibilidad de contratar horas de

cátedra marginales de profesores de tiempo completo de las universidades públicas, que pagan así el tiempo de preparación de clases de las universidades privadas, así como de una estructura de carreras más baratas, de un menor gasto en investigación, de una atención menor al estudiante, etc.: este es un terreno en el que, aunque es obvio que muchos de los costos de la universidad pública son irracionales, buena parte del mayor costo está plenamente justificado.

Lo esencial, sin embargo, es que nada se sabe en el país sobre la calidad de la educación superior: el conocido estudio de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo FEDESARROLLO trató de fijar algunos criterios, con resultados a veces absurdos. ¿Es mejor la calidad de los egresados de hace veinte años que la de los de hoy? Una pregunta de estas probablemente no puede tener respuesta clara. Pero, ¿es mejor el economista egresado de la Universidad de los Andes que el de la Universidad del Valle? Es posible responder dentro de ciertos supuestos y limitaciones a esta pregunta y, sin embargo, nadie puede hacerlo hoy en el país.

El ICFES, que supuestamente debe controlar la calidad de la educación superior, ha establecido desde hace años un sistema de evaluación cuyos resultados son muy dudosos, excepto en la presión para satisfacer algunas condiciones mínimas de funcionamiento. Cada universidad es visitada por un grupo diferente de colegas, sin claros parámetros de evaluación, lo que conduce en general a recomendaciones ad hoc que son acogidas en una resolución de aprobación de programas por parte del ICFES

Las recomendaciones contradicen a veces las políticas generales de ICFES, pues reflejan muchas veces el punto de vista de los profesores ("más profesores de tiempo completo y más personal administrativo") a veces reflejan las peticiones del grupo docente ya hechas a la universidad ("mejor dotación, mejor biblioteca"), etc., y en general repiten lo que se sabe y no se ha resuelto por falta de presupuesto u otros motivos prácticos. Los engaños y las incongruencias, en las que los evaluadores son a veces de un nivel inferior a los evaluados, no dejan de presentarse. La debilidad del sistema la muestran los resultados: la proliferación de carreras y programas dudosos, con la bendición del ICFES, y el hecho de que nadie sepa cuál es la calidad de los diversos programas, y que el ICFES no haya podido presentar un análisis global de; la calidad de la educación, a pesar de llevar más de quince años haciendo esta evaluación.

Ante este fracaso, propone el ICFES actualmente la "auto evaluación". Aunque útil internamente, no parece probable que produzca resultados comprobables y comparables hacia afuera: el Gobierno y los usuarios

posibles tendrán que aprender a leer entre líneas informes evaluativos hechos en buena parte para quedar bien, solicitar adiciones al presupuesto, o lograr la aprobación de nuevos programas. Desde el punto de vista del Gobierno esto puede conducir a la abdicación del papel de orientación y vigilancia de la educación que le corresponde y debe ejercer a través del ICFES.

Para continuar cumpliendo este papel es necesario buscar formas de análisis de la calidad del egresado del sistema y de las demás actividades que permitan tomar decisiones, así sean sobre información algo imperfecta. En este sentido sólo mecanismos que permitan comparar los resultados de la actuación de instituciones superiores pueden llenar alguna función aceptable: una de las medidas que valdría la pena considerar es **establecer exámenes de estado profesionales**. Esta medida, que tiene un claro fundamento constitucional, puede tomarse en forma gradual, comenzando por aquellas en las que el interés público es mayor (Medicina, Ingeniería, etc.) y sus resultados deberán utilizarse como mecanismos de evaluación institucional y ser divulgados ampliamente (como debería hacerse con los resultados de los exámenes de estado actuales, aplicados a la educación secundaria). Al menos en los primeros años, dada la dificultad y la complejidad de diseñar pautas mínimas, los resultados individuales no deben determinar un nivel aprobatorio como exigencia para el ejercicio profesional, aunque debe hacerse obligatoria la presentación de sus resultados para la obtención de empleos en el sector público.

Del mismo modo, es urgente establecer **parámetros mínimos de condiciones académicas para la creación de universidades y para la apertura de nuevas carreras**: existencia de bibliotecas, laboratorios y porcentaje de docentes de tiempo completo y determinada calificación académicas pueden ser los aspectos fundamentales. El ICFES debería contar con mejores instrumentos para aprobar la apertura de nuevas universidades y carreras, para evitar la creación continua de situaciones de hecho que obligan al ICFES a conceder licencias de funcionamiento o a aprobar carreras para evitar conflictos e injusticias con estudiantes.

Pero al mismo tiempo, debe minimizarse el esfuerzo de las aprobaciones y visitas rutinarias periódicas: la carrera ya aprobada que obtenga un porcentaje comparativo satisfactorio en los exámenes de estado puede **eximirse de todo control burocrático**, a menos que situaciones especiales lo ameriten. Por último, deben establecerse criterios claros de incompatibilidades para los funcionarios del ICFES, pues es éste el único órgano fiscalizador del Estado en el que se considera aceptable que

quienes son vigilados empleen a sus evaluadores como profesores o incluso como directivos.

V El problema presupuestal

Uno de los problemas permanentes de la universidad pública es la insuficiencia de recursos para atender los compromisos establecidos. Un análisis de las cifras existentes muestra, por un lado, que el gasto público en la educación pública ha aumentado en forma razonable: de 1973 a 1983 el presupuesto en términos constantes sube en un 10%, lo que parece consistente con las tasas de desarrollo del producto interno y es superior al ritmo de crecimiento del presupuesto público. Sin embargo, esto no ha evitado la generación de un déficit creciente ni el problema del manejo que absorbe al extremo el tiempo de las directivas y origina conflictos permanentes con el personal universitario. Algunas razones de esto pueden señalarse:

1. El crecimiento del presupuesto ha correspondido en forma paralela al aumento en el número de estudiantes, por lo que el aporte por estudiante no variado en forma clara, aunque sí ha mostrado francas e injustificadas oscilaciones.
2. El aumento de la proporción de profesores de tiempo completo, el incremento del tiempo que estos dedican a la investigación, que produce un obvio mejoramiento en la calidad, pero también un crecimiento de su dedicación a la administración o a actividades dudosas de extensión, ha elevado los costos docentes.
3. Los costos internos han subido también por la aparición de carreras con números muy bajos de estudiantes, así como, en general, por una eficiencia administrativa que parece decreciente.
4. Los costos del bienestar estudiantil han crecido rápidamente, por razones ante todo políticas, sin que esto haya mejorado sustancialmente los servicios a quienes más lo necesitan y por la ausencia de unos mecanismos que orienten adecuadamente los subsidios y no los extiendan a quienes no los necesitan.
5. Las prestaciones y asignaciones a los docentes han aumentado con mayor rapidez que el presupuesto, lo que se refleja en el hecho de que ha desaparecido por completo la inversión con cargo al presupuesto ordinario. Sin embargo, en este caso el problema no reside tanto en la justicia de elevar el nivel de ingresos de los docentes a niveles que permitan retener personal de calidad en las instituciones públicas, sino en el hecho de que algunas de las prestaciones se han concedido sin estudio suficiente y ; en forma que amenaza a corto plazo la estabilidad de las instituciones: la retroactividad de las cesantías en la universidad no afiliada al Fondo del Ahorro tiene la modalidad absurda de aplicarse a

las sumas ya anticipadas, lo que impide cualquier previsión al efecto; la edad de jubilación muy baja en algunos casos es otro ejemplo de esto; por último, la homogenización salarial hace que algunas veces resultan áreas con niveles muy elevados frente al salario del mercado profesional, mientras se hace difícil retener profesorado en las áreas de frontera.

Ahora bien, buena parte de la responsabilidad por el débil desarrollo de una planeación presupuestal adecuada en la universidad pública corresponde al Estado, por la forma como ha asignado los presupuestos. En efecto, desde mediados de la década de 1960 se ha adoptado la política de aprobar inicialmente un presupuesto que represente una proporción muy baja de los costos totales de la universidad. Si esto se hizo en parte para forjar un manejo más cuidadoso de los fondos el efecto ha sido perverso: las universidades públicas no saben con que presupuesto cuentan y todas las decisiones del primer semestre del año, que incluyen las negociaciones salariales, se hacen sobre la base de que de todos modos se requerirá negociar con el Gobierno una serie de aportes adicionales cuya magnitud se desconoce. Pese a los esfuerzos por evitar esto, las universidades han encontrado que en ciertos casos la mejor manera de obtener un presupuesto adicional amplio es generando compromisos ineludibles, sobre todo de nómina. Si a veces esto tiene resultados, si se cuenta con recursos informales de presión, o con situaciones de orden público de difícil manejo; cuando la actitud del Estado es rígida, la estrategia se vuelve contra las universidades, que se ven obligadas a apelar al crédito para cumplir sus obligaciones, quedando los años siguientes con elevados costos financieros: dada la alta rotación de las directivas universitarias, esta es una política que usualmente no preocupa mucho a quien la adopta, pues su manejo corresponde a sus sucesores. El más superficial análisis de los aportes del Estado a la universidad pública muestra claramente la ausencia de criterios estables para asignar el presupuesto y el alto impacto de las situaciones de orden público o de los canales informales de presión para determinar la magnitud de los incrementos.

En este terreno, es preciso diseñar mecanismos que permitan una claridad presupuestal, tanto al Estado como a las universidades. En la situación de crisis actual, probablemente la estrategia más adecuada sería establecer un **compromiso claro de congelación, en términos reales, de las transferencias presupuestales, al menos del nivel nacional**, de manera que el gobierno pueda contar con que las universidades no contribuirán a incrementar el déficit fiscal y las universidades sepan a qué atenerse. Un presupuesto conocido, aún si es algo limitado, puede dar incentivos reales a la búsqueda de fuentes alternativas de financiación, al mejoramiento de los sistemas

administrativos y a la búsqueda de economías internas, pero sin los sobresaltos producidos por el sistema actual.

VI. Recomendaciones

En resumen, y fuera de las recomendaciones ya señaladas, anotamos lo siguiente:

1. Es urgente buscar formas para elevar el nivel académico de los colegios oficiales de secundaria y para mejorar las posibilidades de acceso de sus graduados a la educación superior. Podría pensarse en establecer formas permanentes de asesoría de las universidades a los colegios de su región, en dar algún papel a éstas en la orientación de los colegios y en establecer mecanismos por los cuales los estudiantes de estos colegios se familiaricen con las formas de trabajo de la universidad. Es posible diseñar algunos mecanismos de admisión que permitan la entrada de los mejores estudiantes de áreas y sectores marginales, en forma similar a como se hace con los bachilleres militares, y dar prioridad en los apoyos de bienestar a estos estudiantes.

2. El Estado debe impulsar la creación de instituciones universitarias públicas que cubran las áreas tecnológicas e intermedias, para evitar que en éstas el desarrollo lo haga homogéneamente la universidad privada y mantener alternativas de orientación, calidad y acceso subsidiado para los sectores de bajos recursos. Estas instituciones permitirán la diversificación de la oferta de carreras sin gravar a las universidades más complejas con carreras cuyas características suponen un tipo de dotación, profesorado y horarios distintos a aquéllas. Cuando una universidad pública, que opera con patrones básicos apropiados para carreras científicas (profesorado de tiempo completo, investigación, etc.) crea estas carreras, o incluso carreras universitarias pragmáticas como contaduría y otras afines, lo hace a costos que no se justifican. Del mismo modo, la expansión de la educación nocturna puede hacerse mediante nuevas instituciones con un régimen administrativo y académico adecuado, separado de las universidades tradicionales. Sin embargo, para reducir costos fijos, estas instituciones podrían hacer uso de locales e instalaciones de las universidades y recibir alguna asesoría y orientación de éstas. La universidad a distancia, que opera con patrones similares, debe buscar formas de organización que eviten su confusión con las universidades principales, aunque se relacione estrechamente con ellas.

3. Es preciso establecer mecanismos que permitan a la universidad pública crear nuevas alternativas profesionales en forma más ágil y flexible que en la actualidad. El ofrecimiento de carreras nuevas en áreas no saturadas debe poderse hacer sin una demora excesiva y combinando recursos existentes con nuevos énfasis. En general, esto

supone hacer mucho más flexibles los currículos actuales y permitir a los estudiantes definir en forma más libre las combinaciones de conocimientos que contribuyan a su formación profesional. En el área de las humanidades y en la de ciencias sociales, el ofrecimiento de títulos menos especializados, en los que el estudiante reciba una formación básica, puede ser de nuevo justificado, ante la aparición de postgrados. Algo similar puede plantearse para las ciencias puras y las Ingenierías.

4. Es conveniente centrar la acción de las universidades principales del sector público en las carreras profesionales de mayores exigencias y en el desarrollo de los postgrados y la investigación, evitando su desarrollo anárquico en busca de apoyos financieros marginales, en áreas tecnológicas, en la educación a distancia o en abrir carreras ya existentes en el país. Sin embargo, estas universidades pueden operar como tutoras y orientadoras, pero con una clara separación administrativa, de institutos universitarios, centros de educación a distancia, etc. Además, en un sistema coherente, pueden cooperar con el desarrollo creciente y planeado de la capacidad investigativa de las universidades de menor desarrollo de su área, dentro de un sistema de regionalización del sistema de educación superior.

Jorge Orlando Melo

Cali, abril de 1985

Lecturas de Economía. Medellín, enero-abril de 1985. pp. 253-271.