



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA AUTOFINANCIACIÓN EN
LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA: EL CASO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

YENNY ARDILA CHAPARRO

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Ciencias Económicas
Bogotá, enero 2011**

**ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA AUTOFINANCIACIÓN EN
LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA: EL CASO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

Yenny Ardila Chaparro
**Tesis para optar al título de Magister en Ciencias
Económicas**

Doctor, César Giraldo Giraldo
DIRECTOR DE TESIS



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Ciencias Económicas
Bogotá, enero 2011

A mi familia
por su apoyo incondicional,
por la pureza de sus principios: trabajo y constancia.
El viaje no termina y el amor permanece para acompañarnos.
Gracias por ayudarme a ser más que el intervalo.

Agradecimientos

Agradezco la asesoría de mi director de tesis Profesor Cesar Giraldo G., al Profesor Salomón Kalmanovitz por sus oportunos comentarios.

RESUMEN

La autofinanciación de las universidades públicas se puede definir como la generación de los recursos diferentes de las transferencias del Estado. En este trabajo se analizarán las tensiones que surgen entre las formas de financiación de la Universidad Nacional de Colombia y las exigencias del entorno, el marco regulatorio y sus actividades misionales. El presente estudio compara los datos presupuestales de la institución, utilizando la metodología de clasificación económica del presupuesto, con las estadísticas de absorción de estudiantes, extensión e investigación de la Universidad Nacional para establecer si existen implicaciones debido a los cambios de las fuentes de financiación.

Palabras Clave: *Financiación, Universidad, Actividades Misionales.*

ABSTRACT

The self-financing of public universities can be defined as the generation of resources from other sources different to the state transfers. This paper will discuss the tensions that arise between the forms of funding from the National University of Colombia and environmental demands, the regulatory framework and its missionary activities. This study compares the institution's budget data using the methodology of economic classification of budget with the statistics absorption students, extension and research at the National University to establish whether there are implications due to changes in funding sources.

Key Words: Financing, Higher Education, Missionary Activities

Tabla de Contenido

	Pág.
Introducción	4
I. El marco de la Financiación de la Educación Superior en Colombia	7
1.1 Presiones para el cambio en las políticas y Fuentes de Financiación	14
II. Actividades Misionales de la Universidad Nacional	18
2.1 Marco regulatorio y evolución de los recursos públicos.	23
III. Comportamiento de los mercados de la educación Superior	29
3.1 Mercado estudiantes - aspirantes	31
3.2 Mercado Profesores	43
3.3 Mercado de recursos (transferencias, consultoría, investigación y extensión)	50
3.4 Mercado Reputacional	61
3.5 Mercado de trabajo	66
IV. Conclusiones	70
Bibliografía	79

Índice de Tablas y Gráficos	Pág.
Tabla 1. Caracterización de las Universidades Latinoamericanas según su complejidad y sector	21
Tabla 2. Evolución de inscritos y admitidos en pregrado Universidad Nacional de Colombia 1996 – 2009	34
Tabla 3 Presupuesto Universidad Nacional 2008	54
Gráfica 1- distribución de los Programas de Pregrado en la Universidad Nacional	22
Gráfica – 2. Ingresos reales de Universidad Nacional 1993 -2006 (en millones de pesos)	27
Gráfica 3. Ingresos Universidad Nacional. Participación Transferencias y Recursos Propios 1993 -2006 (En millones de pesos)	28
Gráfica 4 - Formas de Financiación	30
Grafica 5. Tasas de Crecimiento de la Matricula en IES Públicas y en IES Privadas	35
Gráfica 6. Participación por sector en matricula de Educación Superior (1995-2008)	36
Gráfica 7. Absorción de Estudiantes Universidades Privadas de Bajo Costo	38
Gráfica 8. Evolución Estudiantes Admitidos Universidades Privadas de Bajo Costo	39
Grafica 9. Evolución de la Matricula en la Universidad Pedagógica Nacional	41
Grafica 10. Evolución de la Matricula en la Universidad Distrital FJC 1995 - 2007	41
Gráfica 11. Contratación por Sedes Año 2007 – Millones de pesos	48
Gráfica 12. Participación de los ingresos por matriculas en los ingresos totales de la Universidad	54
Gráfica 13. Evolución de la Participación de los recursos Propios (Incluyendo Pensiones) vs. Las Transferencias 1993 – 2006 (En millones de pesos de 2006	55
Gráfica 14. Participación de las Transferencias (Sin pensiones) Vs. Recursos Propios 1993 -2006 (En millones de pesos)	56
Gráfica 15. Porcentaje de Participación de la Investigación en el presupuesto general 1993-2006	58
Gráfica 16. Salario de entrada promedio en 2008 para graduados de pregrado entre 2001 y 2008	67
Gráfica 17. Salario de entrada de recién graduados por nivel de formación Año 2008	68

IMPLICACIONES DE LA AUTOFINANCIACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA: EL CASO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Introducción

La educación superior pública está siendo cuestionada por los que consideran que las prioridades del gasto público deben concentrarse en las necesidades más inmediatas de la población y no en contribuir a la formación de una elite que por lo general es de clase media (Banco Mundial – Vélez, 2005). Bajo esta perspectiva, se ha tratado que las universidades públicas se financien cobrando mayores matrículas a los que tienen la capacidad de hacerlo y de vender servicios de consultoría al sector privado.

En esta investigación me propongo demostrar que, en efecto, la autofinanciación de las universidades públicas, y en particular la de la universidad nacional, ha aumentado considerablemente y que si bien esto ha conectado mejor a la institución con las necesidades sociales, pone en riesgo sus misiones fundamentales de investigar y de entregar una educación de alta calidad. También podré desvirtuar la noción de que la universidad pública le ha dado la espalda a los sectores menos favorecidos de la sociedad y demostraré que, al mismo tiempo, ha aumentado sus coberturas.

Los modelos económicos prescriben que la decisión de inversión en educación está dada por la decisión individual del agente, basada en el análisis de los costos de oportunidad, ante la posibilidad de obtener rentas futuras renunciando a rentas inmediatas. La opción entre estudiar o trabajar significa que aquellos que estudian invierten en el desarrollo de sus propias capacidades, limitando su consumo presente a favor del que puedan obtener en el futuro, que deberá ser mayor una vez concluidos los estudios.

La decisión de política pública está dada por la necesidad de aumentar la oferta de mano de obra calificada en el mercado de trabajo, además de facilitar el acceso de jóvenes cuyas familias no cuentan con los ingresos para financiar su educación superior, contribuyendo a que la sociedad se más equitativa. En efecto, el Estado está llamado a subsidiar los costos en que deben incurrir para facilitar la igualdad de oportunidades y el acceso a las posiciones profesionales y de mando de la sociedad.

La autofinanciación de las universidades públicas se puede definir como la generación de los recursos diferentes de las transferencias del Estado, constituidos generalmente por los pagos recibidos por la venta de bienes y servicios, como las matriculas de programas pregraduales, posgraduales, los

cursos de extensión, la venta de servicios de consultoría y la participación en convocatorias para la optar por recursos de investigación. Otras de las fuentes que podrían mencionarse son las donaciones de egresados o de filántropos que pueden asignar el uso de lo que de otra manera serían impuestos a su renta. En el caso de algunas universidades privadas, las donaciones constituyen una fuente importante para la construcción de edificios, laboratorios y bibliotecas.

El objetivo de este trabajo es analizar las tensiones que surgen entre la financiación de la Universidad Nacional de Colombia y las exigencias del entorno, el marco regulatorio y sus actividades misionales. Con este propósito se hará uso de la bibliografía pertinente, se tomarán los datos presupuestales de la institución, utilizando la metodología de clasificación económica del presupuesto¹; se reclasificarán las partidas de gastos para observar el nivel de financiación propia que se logra por período. Finalmente, se presentarán algunas implicaciones de los cambios de las fuentes de financiación sobre las actividades misionales de la universidad.

¹ Descrito en el Proyecto de construcción y estimación no paramétrica de un sistema de estadísticas de las Finanzas Públicas para el Gobierno Central de Colombia. Ministerio de Hacienda y crédito Público, Fondo Monetario Internacional. Junio (2002)

I. El marco de la Financiación de la Educación Superior en Colombia

Los gobiernos entienden la conveniencia de invertir en la educación superior, pero al mismo tiempo intentan reducir la presión por los recursos públicos. La tensión se presenta cuando las expectativas de subsidios para la educación de los ciudadanos se rompen pues las oportunidades son inferiores a las esperadas, dadas las restricciones presupuestales. En este sentido, Brunner (1995) señala que existe una tendencia común a todos los países de América Latina, constituida por “la disminución del gasto público destinado a la educación en general”, algo que es altamente preocupante porque se parte de una situación deficitaria de cobertura: para el año 2009, la UNESCO, señala que en “América Latina, la matriculación es todavía la mitad de la de los países de altos ingresos” (Altbach, 2009).¹

Según cifras del Banco Mundial, mientras la matrícula en los países de ingresos bajos aumentó durante ese período en un 8,8% anual promedio, los ingresos del sistema disminuyeron en promedio en un 12,3% anual. “Por tanto, la matrícula se incrementó por encima de los recursos”. En esta línea, señala Misas (2004), “en las actuales circunstancias se presenta una grave tensión entre calidad y ampliación de la cobertura. La universidad colombiana carece de los recursos físicos y sobre todo docentes para hacer frente a un flujo masivo de estudiantes sin comprometer gravemente la calidad de los programas ofrecidos”. Además la

equidad también queda comprometida porque lo “gastado por alumno de la enseñanza preescolar y primaria y lo gastado por alumno terciario, en relación al ingreso per cápita, tendió a aumentar (Brunner, 1995). No obstante, esta situación en el contexto latinoamericano representa un aumento neto de la inequidad en la distribución de los recursos fiscales asignados a educación”.

A pesar de la presión de eficiencia al gasto los recursos públicos no desaparecen pues existe la presión externa que hace que los gobiernos se vean obligados a incluir en sus agendas la inversión en educación, investigación y desarrollo (Becker, 1964). La universidad es fundamental para el desarrollo tecnológico de un país y en especial para la implantación y el uso de tecnologías de información se requiere para cerrar la brecha que se ha formado frente a los países avanzados. El conocimiento científico y tecnológico apropiado y diseminado por un sistema universitario de calidad es un puente para encontrar ventajas competitivas en el sistema global, aumentar la productividad del sistema productivo y con ello propicia un mayor crecimiento económico. Una buena dotación de capital humano atrae capital extranjero en actividades más complejas y va equiparando la economía nacional con otras más avanzadas, al generar opciones atractivas para producir, exportar y hacer investigación y desarrollo, especialmente adaptados a las condiciones locales.

Una población más educada trae otros beneficios sociales de enorme importancia, en tanto se multiplican las oportunidades de movilidad hacia trabajos mejor remunerados, incentiva el emprendimiento y la creación de nuevas fuentes de empleo y, por lo tanto, introduce una mayor equidad social que es sentida como un bien que corresponde a una sociedad más democrática que hay que defender. No obstante, los recursos que se destinan a la educación superior pública y las partidas presupuestales que se ponen al concurso para el sistema tienden a ser insuficientes a la luz de la cantidad de universidades públicas y privadas que compiten por ellos. Se discute el tema de la calidad pero el cálculo de los indicadores tiene una base financiera y otra poblacional que pone de manifiesto la eficiencia del gasto.²

Para Simon Schwartzman (2006), “la barrera entre las universidades y las empresas económicas ha empezado a fracturarse en distintos puntos y la aproximación y los paralelos entre estas dos se han tornado cada vez más frecuentes. En el límite, hay quienes argumentan que las universidades tendrían que portarse y ser tratadas como empresas, tanto desde el punto de vista de la evaluación de sus resultados como de su forma de financiación – por la venta de productos al mercado-, y no más por subsidios o dotaciones públicas”.³

² Aunque se ha querido reformular la medición de los indicadores como se señala en el acta 4 del 20 de febrero de 2008 del SIMEGE de la Universidad Nacional de Colombia.

³ Sin embargo, Schwartzman anota que “el hecho de que en ningún país del mundo se llegó a este grado de privatización de la educación superior es un fuerte argumento en favor de que esta es, en realidad, una posición extremada y poco realista”

En este marco, las universidades adoptan estrategias de mercado como una medida para lograr el equilibrio entre las necesidades de financiación y la dinámica de disminución de la participación de recursos públicos en sus presupuestos. Brunner (1995), afirma que “todos los sistemas nacionales de la región [latinoamericana] tienen algún grado variable de coordinación que es provisto por el juego de los mercados pertinentes”⁴.

En el Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia se establece que “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.”⁵ Tal principio se reafirma con la política educativa practicada por la mayor parte de los gobiernos que, a su vez, maximizan la eficiencia con que se aplican los recursos, es decir, la priorización⁶ del gasto de acuerdo con sus metas, que en algunos casos descuidan la educación superior. No obstante, la expansión del acceso a la universidad se ha convertido en una prioridad en la mayor parte de países y se

⁴ Siguiendo la idea de Brunner, se han identificado los siguientes mercados que serán explicados posteriormente para analizar a la Universidad Nacional: a) el mercado estudiantil, b) el mercado académico, c) el mercado de recursos, d) el mercado reputacional, e) y el mercado de trabajo.

⁵ Así lo resalta el artículo enunciado “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”. Sin embargo, el 23% de la oferta educativa en estos niveles es privada. http://menweb.mineducacion.gov.co/info_sector/estadisticas/basica/establecimientos_2005.html.

⁶ La educación superior compite en el presupuesto nacional con otros niveles de educación y la salud, en cuanto al gasto social.

observan crecientes tasas de participación en la educación superior en aras de fomentar el desarrollo económico y de contribuir a la equidad.⁷

Sin embargo, si se aumentan los recursos para financiar la educación superior a través de préstamos o contribuciones específicas a los beneficiarios de la misma, se puede ampliar la cobertura del sistema sin castigar el presupuesto del país en cuestión, funcionando como un servicio mediado por diferentes mercados, regulados por el Estado⁸.

No obstante, los modelos exitosos de desarrollo de los países del este de Asia, de China, y en la América Latina Brasil y Chile demuestra que se requieren grandes inversiones en ciencia y conocimiento, financiadas por el Estado, para acelerar el desarrollo económico. De esta manera, la sociedad puede apropiarse la ciencia y la tecnología desarrollada en los países avanzados y adaptarla a las condiciones locales, creando progreso y bienestar. Esto es cierto en la medida en que el mercado por sí mismo no puede alcanzar estos objetivos: las empresas y los individuos no tienen la capacidad de encargarse de tales gastos

⁷ Como señala la UNESCO en la educación superior “persisten grandes disparidades que constituyen una fuente de mayor inequidad”, porque no hay un sesgo a favor de la calificación de los estratos más pobres de la población sino por competencia que beneficia a los individuos que cuentan con hogares de ingresos altos y medios que asisten a buenos colegios preparatorios. Declaración Final Conferencia Mundial de Educación Superior. 27 de julio de 2009. Texto en Internet: http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=854%3Adeclaracion-final-de-la-conferencia-mundial-de-educacion-superior&catid=42%3Adeclaraciones-sobre-educacion-superior&Itemid=1. Consulta realizada 5 de septiembre de 2009

⁸ La Constitución transfiere responsabilidades a los ciudadanos lo cual implica la obtención de recursos propios para hacer posible este derecho constitucional. “La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos” (Art. 67 C.P); por lo tanto, se pueden obtener ingresos de las personas que si pueden pagar, aunque también queda claro que puede existir algún tipo de subvención para quienes no pueden cubrir los costos.

que tienden a ser muy altos, ni cuentan con la visión para emprenderlos, creando una falla de mercado que puede ser subsanada por la intervención del Estado.

En este marco, algunos modelos económicos⁹ toman la educación superior como un bien privado, donde la decisión individual de inversión se determina por una tasa de retorno mayor que la tasa de interés de financiarla. Sin embargo, existe exclusión para los que no cuenten con las garantías de repago de la deuda y por lo tanto no pueden acceder a los créditos de educación.

En este sentido, Carmen Helena Vergara y Mary Simpson (2001) sostienen que “... el sistema educativo expulsa a los más pobres a medida que fluyen a través suyo; los más pobres alcanzan... a primaria, pero empiezan a tener dificultades con la terminación de dicho nivel y por supuesto de ahí en adelante sus oportunidades se van reduciendo. La política debe entonces esforzarse por remover los obstáculos que impiden que los pobres terminen primaria, antes de pensar en abrir cupos en grados y niveles a los cuales aun no alcanzan llegar”.

Algunos aducen que lo más urgente y que resulta más rentable socialmente es la alfabetización universal; por ejemplo, en el estudio de Vélez (1995, p142) se trata de demostrar que si se logra mayor calidad en la educación primaria y

⁹ Pauly. Mark V (1967). Creedy John, Patrick Francois (1992).

secundaria de los grupos de ingresos bajos, la consecuencia directa será una mayor participación de aspirantes a la universidad, lo cual tendría incidencias sobre su bienestar individual, además del positivo impacto social. Sin embargo, si no logran el financiamiento requerido para continuar sus estudios se verán frustrados y encerrados en trabajos de menor remuneración o serán prisioneros de la informalidad.

Creedy y Francois (1992) defienden la idea contraria de tomar la educación superior como un bien público que debe ser financiado por el Estado, pues de esta manera se amplía la cobertura para los individuos que no pueden pagarla y que cuentan con las capacidades básicas que pueden ser desarrolladas por el sistema de educación superior. Además, el gobierno debe observar que el retorno de la inversión en educación superior no sólo aumenta los ingresos de quienes invierten en ésta, sino también el crecimiento general de la economía por la vía del aumento de la productividad. Dicho modelo considera la decisión individual y la del gobierno simultáneamente, concluyendo que la solución está en determinar cuál es la máxima inversión de los individuos y, en correspondencia, cuál debe ser la participación del Estado, pues existen individuos que consideran que no vale la pena la inversión en educación y solo están dispuestos a hacerlo en respuesta a subsidios.

Es en este escenario donde surge el problema de las fuentes de financiación como solución presupuestal para las universidades públicas que deben conseguir recursos propios y contribuir al desarrollo de sus actividades misionales. Las dudas que surgen tienen que ver con las implicaciones de autofinanciación para el desarrollo de lo que podría llamarse la empresa de la educación superior¹⁰, debido a la tensión que se genera entre las actividades de financiación y los objetivos misionales de la universidad.

1.1. Presiones para el cambio en las políticas y Fuentes de Financiación

Desde el punto de vista teórico, se encuentran diferentes posiciones sobre la problemática de la financiación de las universidades públicas, pues se considera que dicha financiación es regresiva¹¹; se asume que se privilegia a una minoría y se generan beneficios privados a costa de lo público. En este sentido, Oliver Mora (2006), señala que los aspectos teóricos que sustentan el cambio del rol del Estado son “el hecho de que el gasto en educación es una inversión en capital humano, la cual recupera sus costos financieros, a merced de los mayores ingresos laborales futuros, y por ende, constituye un gasto a ser pagado por las familias y no subsidiado por el Estado (...) [donde] todo subsidio

¹⁰ Que se ha fortalecido por la amplia demanda por educación universitaria, en tanto sigue siendo considerada como una inversión de alta tasa de retorno.

¹¹ Ver Vélez (1995).

público debe dirigirse a satisfacer las necesidades básicas de los más pobres, razón por la cual el Estado diferencia la educación superior como un bien no necesario y considera la educación básica, fundamental por definición. En sentido contrario, algunos plantean que se puede tratar de un préstamo que los estudiantes toman y que pagan al incorporarse al mercado laboral por la vía de impuestos progresivos, según el ingreso que obtengan como profesionales (Vandenberghe, 2005).

Para analizar las implicaciones de las fuentes de financiación en la Universidad Nacional se deben considerar las múltiples presiones que han motivado su transformación. En primer lugar, el crecimiento de las matriculas en la educación superior implica la atención a una mayor población. De esta manera se ha ampliado la cobertura a nivel general¹², lo cual implica en el caso particular de las universidades públicas un mayor gasto para el gobierno¹³.

En segunda instancia se pueden ver los cambios en la infraestructura para la enseñanza, pues se requieren de mejoras constantes en los medios y espacios académicos. En este sentido, se fijan mínimos requisitos de calidad que involucran la adecuación de la universidad en temas de laboratorios y las llamadas Tecnologías de la Información y Comunicaciones – TIC's-. Entonces,

¹² Brunner (1995), indica que para el caso latinoamericano se ha visto la transición de menos del 5% a una cobertura del 20 al 30%.

¹³ Debido al aumento del tamaño de la infraestructura y del personal administrativo y académico asociado a la universidad (Schwartzman, 1996).

las universidades deben usar con más eficiencia los recursos que reciben, hacer lo que hacían hasta ahora con menos dinero o que busquen recursos propios para llevar a cabo actividades que consideren importantes, pero sin contar más con el mismo aporte del Estado. Reducir los costos y buscar recursos propios son, naturalmente, actividades típicas de empresas económicas, a las cuales las universidades no estaban acostumbradas (Schwartzman,1996).

Un tercer factor de presión son los indicadores administrativos que permiten evaluar el uso eficiente de los recursos y los indicadores académicos que demuestren calidad, y que van creando una reputación favorable. Frente a este tema, existen dos modelos: uno permite el manejo separado de la esfera académica y de la administrativa, mientras que el otro las mezcla; el problema de este último es que cuando los profesores asumen labores administrativas no necesariamente tienen pericia en gestión (Schwarzman, 1996). De esta manera se generan dos problemas: el primero está asociado con la preeminencia de la gestión sobre lo académico, en aras de conseguir mejores indicadores y el segundo es la pérdida de docentes que terminan especializándose en actividades administrativas.

En cuarto lugar, está la presión del mercado laboral, el cual fija qué clase de profesionales necesita y se enfrenta a la academia reclamándole la falta de

vinculación con las necesidades de sus empresas. Además, en la búsqueda de los recursos se insertan los centros de investigación en actividades de consultoría compitiendo con el sector privado, pues la investigación básica no es rentable en todas las latitudes y debe ser sustituida por consultorías que responden a las demandas del mercado. Paralelamente, la universidad debe salir al mercado ofreciendo la educación como una mercancía, a través de publicidad con ofertas de extensión de fácil acceso.

Por último se puede considerar la competencia como un factor de presión donde la educación privada ha consolidado la absorción de los estudiantes de estratos más altos¹⁴ y además compite por los recursos públicos, como subsidios, financiación de la investigación y créditos educativos. De esta manera, la educación pública se ve obligada a competir por recursos presupuestales que pueden ser otorgados a las universidades privadas y por lo tanto le corresponde generar fuentes propias de financiamiento, mediante la venta de servicios, cursos y consultorías. Ello, como se verá en el próximo acápite, tiene sus consecuencias sobre las actividades misionales que le ha correspondido desarrollar a la universidad pública.

¹⁴ El sector privado surgió para ofrecer educación técnica o profesional de calidad, atendiendo a los hijos de las clases más altas, a costos financieros altos (Schwartzman, 1996)

II. Actividades Misionales de la Universidad Nacional

La educación, la investigación y la extensión se han establecido como objetivos misionales para la Universidad Nacional. En Colombia la fase inicial del sistema universitario privilegió la enseñanza pero se ha ido moviendo cada vez más hacia la investigación como determinante de la calidad y competencia entre las universidades públicas y privadas. El sistema de acreditación universitaria se encarga de identificar a los mejores programas y genera un mejor conocimiento que contribuye a que los individuos escojan una institución en vez de otra, teniendo en cuenta su calidad. (Ley 30/92, Art. 53)¹⁵.

A nivel internacional existen diferentes mediciones para establecer el posicionamiento de las instituciones de educación superior. Los llamados Ranking¹⁶ o clasificaciones seleccionan las mejores universidades del mundo, de acuerdo con los siguientes criterios: profesores vinculados a las instituciones que hubieran recibido premios Nóbel, docentes que sean autores altamente citados, cantidad de artículos publicados en las revistas científicas, cantidad de artículos publicados en el Science Citation Index-expanded & Social Science

¹⁵ Reglamentada a través del Ley 1188 de 2008: Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ La Universidad Nacional aparece dentro del Ranking en el puesto 740, es la primera de las universidades colombianas, luego siguen tres universidades públicas y la primera privada es la Universidad de los Andes con el puesto 1056. Tomado de internet. Texto en: http://www.webometrics.info/rank_by_country_es.asp?country=co. Consulta realizada en mayo de 2009. En el 2010 subió al puesto 594.

Citation Index, además de la producción académica de la universidad en relación con su tamaño.

En el plano nacional existen diferentes indicadores para medir la calidad educativa que tienden a hacer la diferenciación entre universidades públicas y privadas y orientan al mercado para que identifique a los mejores egresados. Las pruebas más aceptadas son los ECAES que miden la calidad de los futuros egresados y que son cada vez más tenidas en cuenta por los empleadores tanto del sector privado como del público.

El sistema de acreditación nacional tiene como meta mejorar la calidad de las instituciones¹⁷, para lo cual establece indicadores para medirla en cada uno de los aspectos físicos, financieros, recursos de biblioteca, investigaciones y publicaciones, códigos de conducta de profesores y estudiantes, administración, etc. Estos no son estrictamente comparables ya que pueden ser ajustados por la institución que está siendo evaluada: el CNA ofrece sólo una guía de lineamientos y factores que deben ser medidos pero permite que cada institución los puede ajustar a sus realidades.

Con este marco nacional e internacional las universidades tienen la calidad como objetivo común frente a la enseñanza y la investigación. De esta última se

¹⁷ La acreditación está definida por el Decreto 2904 de 1994 y reglamentada por el Acuerdo 06 de 1995 del CNA

espera además que se difunda por medio de la docencia y la vinculación con el entramado empresarial, de tal manera que tome forma práctica o aplicada y contribuya al mejoramiento de las condiciones sociales de su entorno. Existen además actividades de extensión que están encaminadas a tener un impacto sobre el entorno en el que se desarrollan y que proveen recursos adicionales. El reto es lograr la articulación armoniosa entre estas actividades.

De lo anterior se puede concluir que los objetivos de la universidad se pueden agrupar en dos grandes actividades: docencia e investigación, en tanto la extensión se asocia a los dos y en general allí se concentran los focos de acción. Los productos esperados de la Universidad son la cualificación de la mano de obra, la equidad en SU acceso, el avance tecnológico y los proyectos de aplicabilidad que promuevan el desarrollo y el crecimiento económico pues es dentro de las universidades donde se produce el conocimiento y se incorpora el desarrollo y uso de las nuevas tecnologías.

No obstante, es necesario considerar que la universidad amplía el alcance de sus objetivos de acuerdo con su clasificación en términos de complejidad, esto es, la ampliación de la docencia desde pregrado hasta doctorado, en diversas áreas del conocimiento, incluyendo la educación no formal. Como se observa en

la siguiente tabla, las universidades de mayor complejidad y completitud a nivel latinoamericano son públicas.

Tabla 1. Caracterización de las Universidades Latinoamericanas según su complejidad y sector

CLASE		CARACTERÍSTICAS	SECTOR
Universidades Complejas		Combinación de actividades de docencia e investigación en programas de pregrado y postgrado en diversas áreas del conocimiento	La mayoría de universidades tienen carácter Público y son pocas las universidades privadas clasificadas en este nivel
Universidades no complejas	Completas	Ofrecen carreras en la mayoría de áreas del conocimiento	La mayoría son de carácter público, pocas privadas cumplen con esta clasificación
	Incompletas	Ofrece grupo limitado de programas pero diversas áreas del conocimiento	Las universidades privadas pertenecen a este grupo en su mayoría.
	Especializadas	Concentran sus actividades en una sola área (v.g. ciencias pedagógicas)	Abundan las universidades privadas en esta categoría.

Fuente: Elaborado a partir de Brunner (1995)

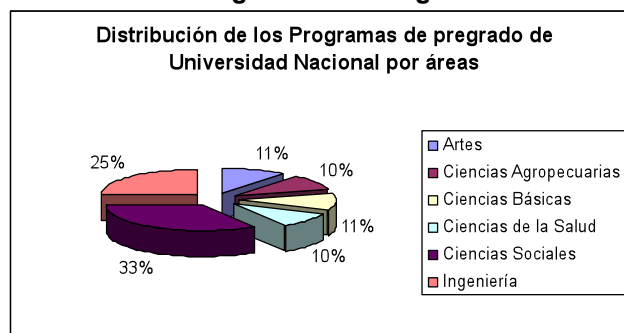
En Colombia se observa la misma tendencia definida para Latinoamérica. La gran mayoría de las universidades privadas con pocas excepciones son no complejas, pues se limitan a ofrecer algunos programas académicos que son viables en términos financieros, dejando a un lado actividades poco rentables como las ciencias básicas y las artes.

En particular la Universidad Nacional de Colombia tiene como objetivo “el desarrollo de la educación superior y la investigación, la cual será fomentada por el Estado permitiendo el acceso a ella y desarrollándola a la par de las ciencias y

las artes para alcanzar la excelencia”¹⁸ (Universidad Nacional de Colombia, 2007). En efecto, la Universidad Nacional cuenta con todos los programas de ciencias básicas, ciencias sociales, artes, ciencias de la salud y con programas de doctorado y maestría en casi todas ellas.

Adicionalmente la Universidad Nacional puede ser caracterizada como una universidad compleja, en tanto combina las actividades de docencia e investigación, extensión y consultoría; además, se observan políticas que buscan elevar la calidad al dirigir el desarrollo de sus objetivos hacia la excelencia. La Universidad Nacional tiene ocho sedes, lo cual le da presencia nacional y en algunas fronteras, mientras que la cantidad de programas ofrecidos es mayor que los que ofrecen en el resto de universidades colombianas y cubre seis áreas del conocimiento como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 1- distribución de los Programas de Pregrado en la Universidad Nacional



Fuente: Universidad Nacional de Colombia. Tomado de <http://www.unal.edu.co/dimalpre/www.unal.edu.co>. Consulta realizada en abril de 2009

¹⁸ Además sus fines prescriben la promoción de la diversidad del pensamiento, la creación y promoción del conocimiento en las diferentes áreas

En resumen, se exige a la Universidad que genere nuevo conocimiento o formas de aplicar el conocimiento universal a las condiciones locales, que mejore la productividad y contribuya a que el país logre un mayor crecimiento económico. No obstante, la Universidad debe balancear sus recursos entre la docencia y las áreas prioritarias de investigación y consultoría, decisión que quedará supeditada a la financiación pública y privada, generando una competencia en su interior. Esto acerca a la Universidad Nacional al mercado pero puede alejarla de sus objetivos fundamentales. Se trata de un escenario de tensiones generadas por el mercado que presiona por ciertos tipos de servicios y por una clase especializada de profesionales.

Para ver mejor los efectos de las tensiones y los cambios en las fuentes de financiación sobre los objetivos misionales se analizarán los recursos ejecutados por la Universidad Nacional y su composición; adicionalmente, se presentará el marco regulatorio que establece las fuentes de recursos públicos directos que la Universidad recibe.

2.1 Marco regulatorio y evolución de los recursos públicos

La Ley 30/92 en su Artículo 84 señala que el gasto público en la educación hace parte del gasto público social, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y

366 de la Constitución Política de Colombia. En este sentido, la ley 1084 de 2006 señala que el Estado, como responsable de la educación en el ámbito nacional, garantizará el acceso a la educación de la población proveniente de los departamentos donde no existan sedes presenciales de las mismas.

Así mismo, se establece que los ingresos de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior estarán constituidos por los siguientes elementos:

- Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.
- Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos.
- Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.
- Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.

La ley 115 de 1994 establece que la educación estatal se financia con los recursos del situado fiscal, con los demás recursos públicos nacionales dispuestos en la ley, más el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios, según lo dispuesto en la Ley 60 de 1993 (Artículo 173). En el artículo

185 se describe que el Estado establecerá líneas de crédito, estímulos y apoyo para los establecimientos educativos estatales y privados con destino a programas de ampliación de cobertura educativa, construcción, adecuación de planta física, instalaciones deportivas y artísticas, material y equipo pedagógico.

Luego, la Ley 812 de 2003 establece, en su artículo 84, que se mantendrán los aportes totales de la Nación al conjunto de Universidades Estatales de acuerdo con los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992¹⁹. Del mismo modo, en el artículo 86 se establece que los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías destinados al sector educativo serán orientados a programas de ampliación de cobertura, dando prioridad a los estratos más pobres de la población.

De lo anterior, se advierte que los recursos públicos tienen como prioridad la ampliación de la cobertura y no la generación de investigación, lo cual hace difícil administrar adecuadamente los objetivos misionales de la universidad. Así, el marco institucional nos plantea la forma de consecución de recursos pero restringe los programas de becas o créditos educativos, con la Ley 1012 de 2006 – Art. 114, se limita el uso de los recursos fiscales de la Nación que sean

¹⁹ ARTÍCULO 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993.

ARTÍCULO 87. A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.

destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia. Dichos recursos deberán ser girados exclusivamente por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a él corresponde su administración, de acuerdo con la ley 1002 de 2005 – Art 2 que señala el fomento social de la educación superior²⁰.

Sin embargo, las universidades públicas pueden tener un margen de maniobra dado por la reglamentación sobre el uso de los recursos públicos que se rige por la autonomía universitaria; en este sentido, el 29 de abril de 1997 la Corte Constitucional emitió la sentencia C-220/27, en la cual se reconoce la autonomía financiera y presupuestal para las universidades públicas. En la misma línea, la Ley 647 de 2001 artículo 1º indica que "el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá (...), el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud..."²¹

En concordancia el Estatuto General Universidad Nacional de Colombia señala que "la Universidad tiene autonomía para ordenar y ejecutar su presupuesto conforme a las prioridades que determine y de acuerdo con su misión, dentro de

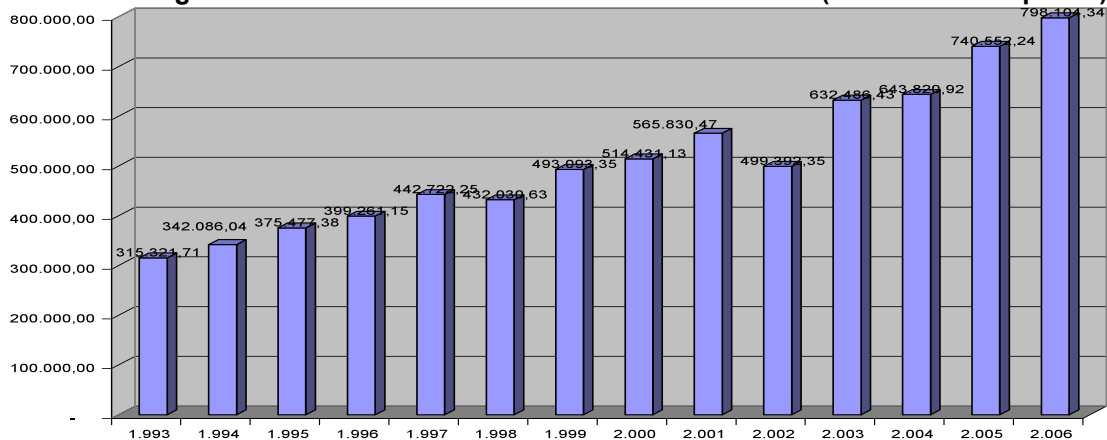
²⁰ Priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros.

²¹ Modifica el inciso 3o. del artículo 57 de la Ley 30 de 1992

las normas constitucionales y legales, mediante la reglamentación de su régimen financiero y presupuestal” (ART. 64). Así mismo, se le exige eficiencia en la ejecución del gasto por medio del régimen de contratación que está ligado a todas las actividades de la universidad.²²

En la Gráfica 2 se muestran los ingresos de la Universidad Nacional desde el año 1993 a 2006. Se advierte un crecimiento total del 60% de los ingresos totales para el período considerado lo cual implica el cumplimiento del marco institucional.

Gráfica – 2. Ingresos reales de Universidad Nacional 1993 -2006 (en millones de pesos)



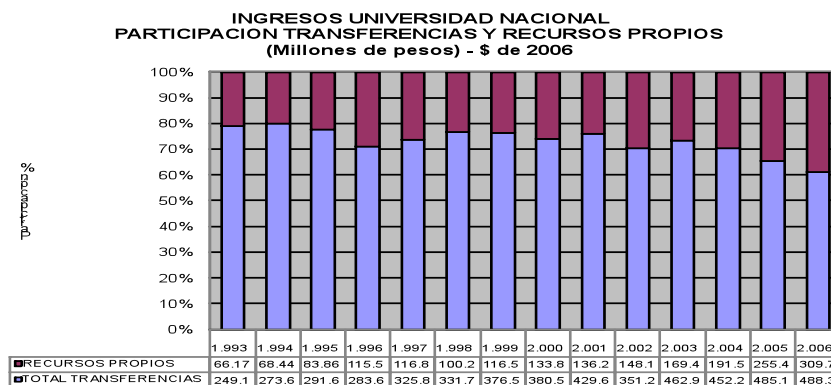
Fuente: Elaboración Propia²³ - Datos Gerencia Financiera Universidad Nacional – Precios constantes de 2006

²² En cuanto a la Contratación se establece la eficiencia en el gasto. Ver Artículo 65 del Estatuto General Universidad Nacional de Colombia, Capítulo X, Régimen Financiero, Presupuestal y Contractual. Autonomía Contractual. El Consejo Superior Universitario adoptará el régimen contractual de la Universidad, conforme con los principios de transparencia, economía, celeridad y eficiencia en el gasto, de acuerdo con las normas constitucionales y legales.

²³ Se reclasificaron los datos presupuestales utilizando la metodología de clasificación económica del presupuesto Descrito en el Proyecto de construcción y estimación no paramétrica de un sistema de estadísticas de las Finanzas Públicas para el Gobierno Central de Colombia. Ministerio de Hacienda y crédito Público, Fondo Monetario Internacional. Junio (2002)

De manera detallada, en la Gráfica 3, se puede observar que el total de transferencias, incluyendo las destinadas a cubrir pensiones, ha aumentado el 49%; sin embargo, su participación en el presupuesto de ingresos ha disminuido del 79% al 61%. Entre tanto, los recursos propios han ganado participación de manera importante. Esto significa obviamente que se dio un aumento progresivo y sustancial de la autofinanciación.

Gráfica 3. Ingresos Universidad Nacional. Participación Transferencias y Recursos Propios 1993 -2006 (En millones de pesos)



Fuente: Elaboración Propia²⁴ - Datos Gerencia Financiera Universidad Nacional – Precios constantes de 2006

Lo anterior, evidencia que si bien existe aumento de las transferencias, que principalmente van dirigidas a gastos de funcionamiento, simultáneamente se presenta una pérdida de su participación en el total de los recursos lo cual implica un aumento de la autofinanciación. Este hecho resulta fundamental para el análisis que se pretende desarrollar en los próximos capítulos, en especial el impacto sobre los objetivos misionales por el aumento de la autofinanciación.

²⁴ Ibid.

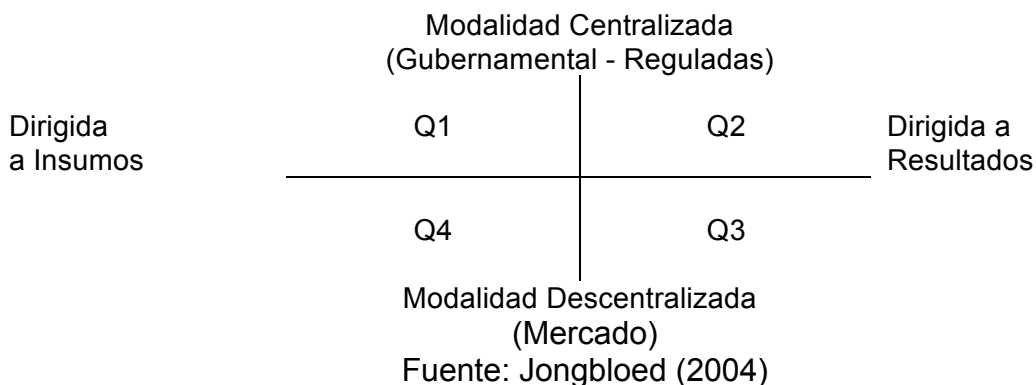
III. Comportamiento de los mercados de la educación Superior

Para analizar las universidades dentro de los mercados es necesario establecer su papel como agente económico, en particular, la Universidad Nacional se comporta como una empresa en cuanto al uso de los recursos y la obtención de rentabilidad, sin embargo, por su carácter público dicha rentabilidad está dada por el beneficio social. Por tanto la idea de conseguir una mayor rentabilidad se hace sobre la base de una redistribución social de los resultados obtenidos es así como los mercados son una alternativa o un complemento para los recursos públicos aplicados al financiamiento de la educación.

En este sentido el potencial de la acción de los mercados lo ejerce la competencia que tiende a mejorar la calidad de los procesos educativos (Brunner, 1995). Pero así como existe un potencial, también existe el riesgo de sacrificar las actividades que no resultan rentables privadamente pero que sí son rentables socialmente; por consiguiente, esas actividades dejan de ser prestadas por las universidades en detrimento de actividades misionales que tienen importancia para el desarrollo del conocimiento y de sus aplicaciones a los procesos productivos y sociales.

Se pueden establecer las formas de financiación a partir de un plano (Gráfica 4) cuyo eje vertical está constituido por las modalidades de consecución de los recursos vía gubernamental (reguladas) o descentralizadas (de mercado) y en el eje horizontal si esta asignación se orienta hacia los insumos o a los resultados (Jongbloed, 2004). En el primer cuadrante se representa el modelo gubernamental tradicional para la asignación de recursos a la educación superior; en el segundo cuadrante, se asignan los recursos gubernamentales de acuerdo a la eficacia y eficiencia en la obtención de resultados; en el tercer cuadrante, se ubica la asignación de recursos de acuerdo a las fórmulas diseñadas para establecer los recursos dirigidos a la enseñanza e investigación universitaria, constituida por una mezcla de transferencias, matriculas, y otros recursos a través de la comercialización de la investigación y consultoría; y, en el cuarto cuadrante se ubica la financiación guiada por la demanda que se dirige a financiar insumos (gastos de funcionamiento e inversión), siendo este es el caso de la mayoría de universidades privadas.

Gráfica 4 - Formas de Financiación



De acuerdo con la forma de su financiación, la Universidad Nacional de Colombia se podría ubicar en la parte izquierda del plano cartesiano, en la parte superior del cuarto cuadrante, en tanto los recursos públicos le son asignados de manera inercial, aunque la ley señale que la asignación se hace por resultados dichos recursos van dirigidos a insumos. Sin embargo, alrededor del 48% de los recursos totales de la Universidad se consiguen vía contrataciones y competencia por más recursos públicos o sea a través del mercado. Para analizar los efectos de esta composición de recursos en la Universidad Nacional es necesario observar el comportamiento de los mercados relacionados con la educación superior que comienzan a operar en la consecución de sus recursos.

3.1 Mercado Estudiantes - Aspirantes

El mercado estudiantil está compuesto por los bachilleres que aspiran a ser admitidos al sistema educativo superior. Ante esta demanda, las universidades ofrecen sus cupos y compiten por medio de sus esfuerzos por garantizar los mejores resultados educativos, de tal modo que los *clientes*-estudiantes puedan tomar decisiones libres e informadas con respecto a la institución educativa o programa académico que mejor se adapte a sus necesidades.(Shaw-Rab, 2003)

Según Vélez (1995, p 114-157), el subsidio de la educación superior es regresivo pues los individuos pobres constituyen el 10% de la población beneficiada, aunque también anota que si se examina sólo los hogares que envían estudiantes a la universidad pública se encuentra que cada hogar logra enviar dos estudiantes. En esta línea, es necesario anotar que todavía quedan muchos individuos sin la oportunidad de adelantar estudios universitarios, pues solo pueden entrar en el sistema los sujetos que pueden pagar los gastos asociados a éste: desde los costos asociados al ingreso a la universidad hasta el costo de oportunidad de no trabajar durante 4 o más años²⁵.

En cambio la educación bajo un enfoque de mercado está impulsada por rasgos comunes que comparten con las empresas y se basa en los siguientes supuestos:

- a) en cuanto a la demanda, considera tres actores diferentes: los estudiantes, la comunidad empresarial y los legisladores estatales;
- b) la educación impulsada por el mercado supone que todos los clientes tengan igual acceso a la información necesaria para tomar una decisión informada. Por otra parte, el modelo supone que la libre elección está realmente presente y que los clientes no están limitados para elegir libremente por factores como las

²⁵ Incluso la compra de los formularios de inscripción para la presentación del examen en la Universidad Nacional es el primer filtro, pues en este momento (2009) alcanza un valor de \$60.000 lo cual representa más de un 13% del Salario Mínimo Mensual.

finanzas, el tiempo, el riesgo de colocarse cuando termine sus estudios o el transporte;

c) se asume también que la universidad entrega el producto deseado por el cliente y no se ve afectada por trabas burocráticas o financieras que pueden inhibir la capacidad de la entidad para responder al mercado. (Shaw-Rab, 2003)

Estos supuestos son problemáticos para las universidades públicas pues se violan en algún grado pues sus presupuestos contienen subsidios mientras que las universidades privadas deben cubrir todos sus costos²⁶. En este sentido, los aspirantes tienen preferencia por la Universidad Nacional sobre el resto de universidades, al considerar la ecuación calidad - costo como muy favorable. Para el año 2004, los subsidios permitían una distribución de los estudiantes de la Universidad Nacional por estratos así: el 58% para los estratos 3, 4, 5 y 6, mientras que los estrato 2 y 1 tendrían el 42%; y en el año 2008 el 87% de los estudiantes de pregrado pertenecían a los estratos 1, 2 y 3, ²⁷ lo cual sugiere que la institución continúa teniendo una distribución multiclasista de su población estudiantil; sin embargo, los datos desagregados muestra que son pocos los estudiantes de estrato 1 (con sólo el 6.5%), aunque atienden a un alto porcentaje de los estratos 2 y 3 del distrito capital y de sus alrededores.

²⁶ Sólo en el caso de Chile, con un sistema profundo de préstamos estudiantiles, estos valores son semejantes. (Brunner et al, 1995).

²⁷ Datos tomados de la Vicerrectoría Académica de la Universidad Nacional de Colombia Texto en Internet: <http://www.acreditacionun.unal.edu.co/>. Consulta realizada noviembre 16 de 2009.

En todos los casos, tanto en Colombia como en América Latina, la tasa de retorno para el nivel profesional es positiva para todos los aspirantes (Bruner, 1995); como se observa en la gráfica 16, tener un título profesional es más rentable que tener un título técnico, pues los ingresos aumentan en un 36.4%. Esto ha incentivado un aumento del 30% en la demanda por cupos de Pregrado de la Universidad Nacional, para el período considerado, en comparación con la demanda por educación superior privada. Además, la tasa de absorción se mantiene alrededor del 11% en promedio, de acuerdo con los datos de inscritos frente a los admitidos de 1996 a 2008, como se observa en la Tabla 2, por lo cual frente al mercado estudiantil la Universidad Nacional se encuentra en una posición favorable, con una amplia demanda que le permite captar la capa superior de los mejores bachilleres del sistema. Esto sugiere que la universidad no aumenta su cobertura en relación con la demanda de sus aspirantes.

Tabla 2. Evolución de inscritos y admitidos en pregrado
Universidad Nacional de Colombia
1996 – 2009

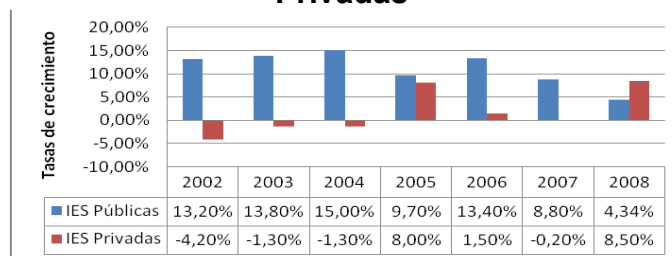
Evolución de inscritos y admitidos en pregrado en la Universidad Nacional de Colombia							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Inscritos	66.032	70.913	74.711	93.541	81.571	97.158	93.593
Admitidos	7.295	8.145	8593	9.217	9.688	9.531	9.422
Tasa de Absorción	11,0%	11,5%	11,5%	11,0%	11,9%	9,8%	10,1%
	2003	2004	2005	2006	2007-1*	2008	2009
Inscritos	94.427	104.103	95.340	89.059	63136	91.603	89.391
Admitidos	10.738	10.752	11.308	10.914	5644	10.610	10.404
Tasa de Absorción	11.4%	10.3%	11.9%	12.3%	8.9%	11.6%	11.6%

Fuente: Elaboración propia - Datos Revista de Indicadores Universidad Nacional de Colombia (2005)
Y Gerencia Financiera y Administrativa *Datos no disponibles del segundo semestre

- **Oferta de Educación Pública y Privada**

La educación superior, pública y privada, ha ampliado la cobertura desde 2001 a la fecha en un 24%²⁸ y las tasas de crecimiento para el sector público se han mantenido positivas, mostrando un avance en equidad en tanto los estudiantes pertenecen a múltiples estratos (Gráfico 5).

Gráfica 5. Tasas de Crecimiento de la Matriculación en IES Públicas y en IES Privadas



Fuente: Observatorio de la Universidad Colombiana²⁹

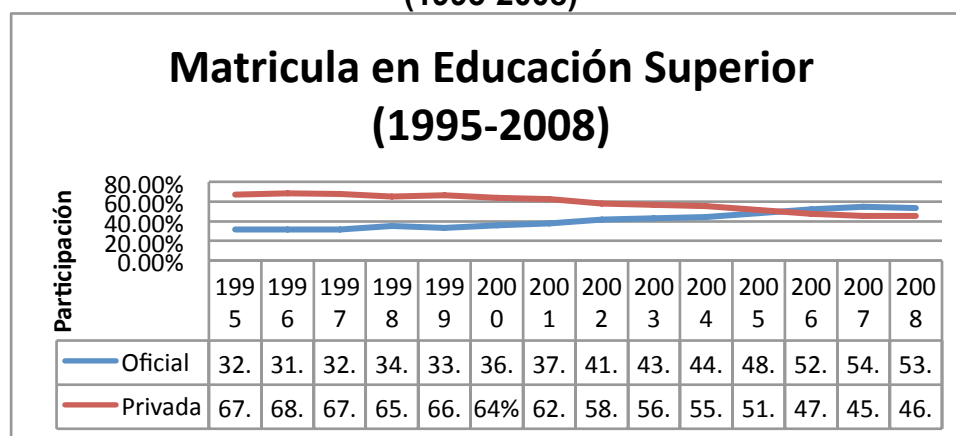
Además la composición del sistema de educación superior en Colombia se ha transformado: mientras las instituciones oficiales tenían una participación de 32.9% y las privadas 67.1% en 1995, para el año 2008 la absorción oficial es de 53.7% y la privada 46.3%, lo cual representa una fuerte variación negativa para el sector privado. Se ha dado entonces un proceso de creciente cobertura pública de la educación superior, a pesar de las recomendaciones insistentes de

²⁸ En cuanto a la cobertura, según las cifras de Cecilia María Vélez, Ministra de Educación, ésta se amplió al 30%, aunque dicho indicador contempla los datos del SENA para el cálculo de cobertura en educación superior Observatorio de la Universidad Colombiana. Texto en Internet: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=303:bien-en-cobertura-regular-en-calidad&catid=2:informe-especial&Itemid=199 Consulta realizada noviembre 11 de 2009.

²⁹ Observatorio de la Universidad Colombiana. Texto en Internet: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&task=view&id=279&Itemid=91 Consulta realizada noviembre 11 de 2009.

las entidades multilaterales en el sentido de que no es una asignación óptima de los recursos destinados a la educación de la población que debería ser fundamentalmente en educación básica primaria y secundaria.

Gráfica 6. Participación por sector en matrícula de Educación Superior (1995-2008)



Fuente: Elaboración propia datos Ministerio de Educación
 *Cifra Ajustada para 2006 por el SNIES (40.842.)

Además, el porcentaje en la distribución de participación de la Universidad Nacional en el sector oficial se ha incrementado pasando del 4% en 1996 al 16,2% en el año 2005, y manteniéndose por encima del 11,5% en el año 2008 algo que va contra la sabiduría convencional sobre la educación pública. Sin embargo, como se enunció anteriormente, la tasa de absorción de los estudiantes admitidos por la Universidad Nacional no ha cambiado por lo cual se asegura el mecanismo de admisión que le permite seleccionar a los aspirantes que obtienen los puntajes más altos en las pruebas de admisión.

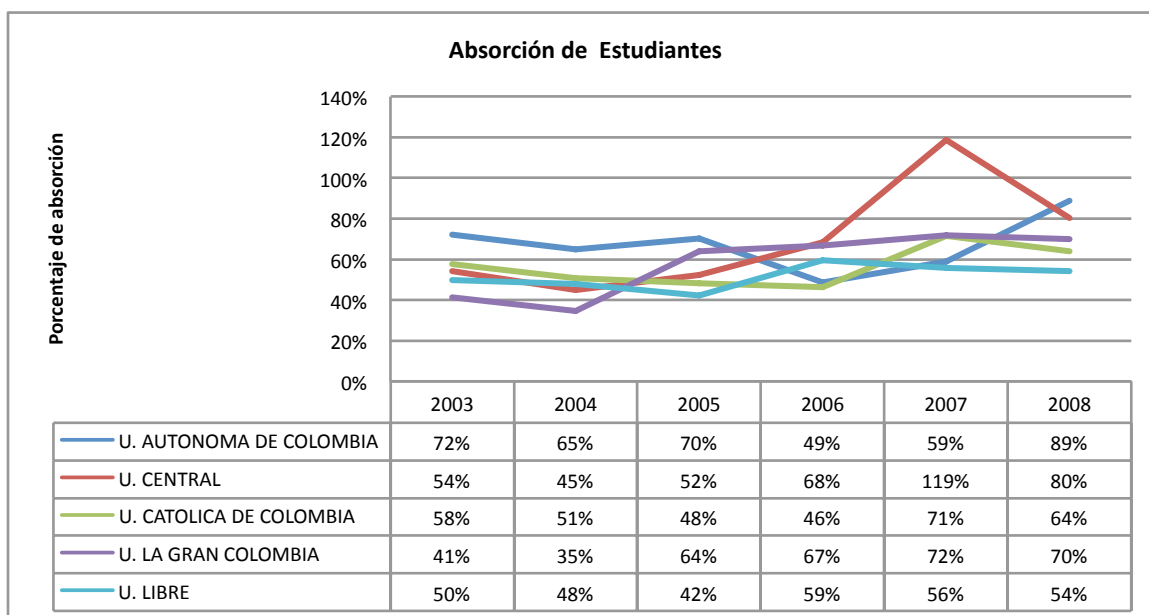
En la mayoría de análisis de educación superior en Colombia no se considera a la Universidad Nacional, debido a que es muy particular en cuanto a tamaño y recursos, comparada con el resto del sistema de universidades; sin embargo, para observar los efectos de la autofinanciación y que cambios supone en el comportamiento de sus objetivos misionales relacionados con el mercado de estudiantes se hará una aproximación a los competidores, en términos de precios. De esta manera, se podrá captar la demanda de aspirantes a la educación superior.

En esta línea, se propone analizar el comportamiento de las matriculas de la Universidad Pedagógica Nacional y de la Universidad Distrital, en tanto ofrecen precios comparables para los aspirantes y éstos acceden a través del mismo mecanismo de concurso por los cupos y el costo de las matriculas es similarmente bajo. Adicionalmente, se analizarán las universidades privadas de bajos costos de las matriculas que, si bien tienen menor reconocimiento de calidad y su oferta de programas es limitada en comparación con la Nacional, de acuerdo a sus costos de matrícula, son una opción para que quienes trabajan en el día estudien en horarios nocturnos.

Sin embargo, estas universidades no publican los datos de aspirantes y admitidos; lo que si difunden en sus páginas web son las formas de financiación

en la promoción de sus programas para atraer más estudiantes. Según las cifras del Ministerio de Educación, estas universidades privadas absorben a la gran mayoría de los aspirantes debido a que estos tienden a ser escasos y ellas dependen de las matriculas como fuente principal de ingresos.

Gráfica 7. Absorción de Estudiantes Universidades Privadas de Bajo Costo



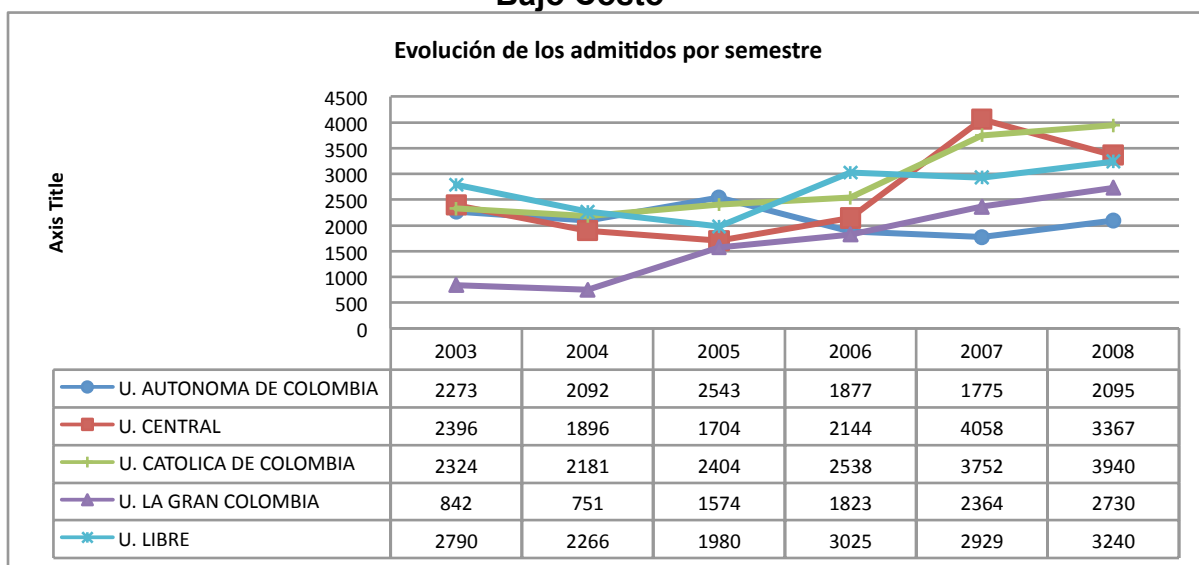
Fuente: Elaboración propia datos Ministerio de educación³⁰

Los datos que se presentan sugieren que no existen criterios de selección de estudiantes, quienes pueden iniciar su proceso de inscripción que no frecuentemente no culminan por decisión personal y no por rechazo de la universidad. Los requisitos de admisión divulgados por las universidades

³⁰ Ministerio de Educación. SNIES. <http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/article-212400.html>. Consulta realizada junio de 2010.

relacionadas en el gráfico, en general, no tienen en cuenta puntajes del ICFES ni realizan exámenes de admisión, salvo para algunas de sus carreras más solicitadas (v.g. Derecho en la Universidad Libre)

Gráfica 8. Evolución Estudiantes Admitidos Universidades Privadas de Bajo Costo



Se excluyen universidades como EAFIT y de los Andes que pueden ser comparables, en cuanto a calidad pero los altos costos hacen que la mayoría de aspirantes a la Nacional no la tengan en cuenta a la hora de demandar sus cupos.³¹ En concordancia, los aspirantes regulares de las universidades de élite no demandan cupos del sector público, con excepción de carreras como medicina, arquitectura y artes. Entonces, la Universidad Nacional no puede

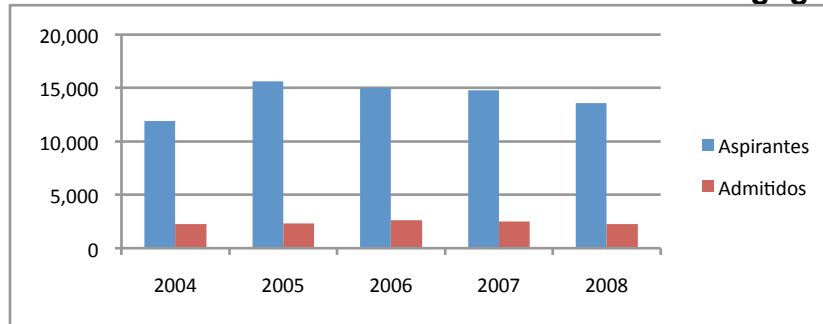
³¹ La universidad de los Andes absorbe alrededor del 60% de los aspirantes, lo cual implica cierto nivel de selección que no tienen todas las universidades privadas.

competir contra las universidades privadas de elite en los sectores de altos ingresos, en tanto la educación superior se convierte en un factor de diferenciación de roles sociales. Las universidades elitistas tienden a ser exclusivas y excluyentes, blindadas por redes sociales cerradas que las universidades del sector público no pueden compartir³².

Dado lo anterior sólo se tendrán en cuenta las universidades públicas enunciadas. En el caso de la Universidad Pedagógica se observa que los niveles de crecimiento de los estudiantes admitidos alcanzaron un 12% en el pregrado, para el período de 2004 a 2008, comportamiento inferior en comparación con el crecimiento del 30% de crecimiento para los estudiantes de la Universidad Nacional. Del mismo modo la tasa de absorción de la Pedagógica fue de 17% en promedio para el período, pero en el año 2004 era del 19% lo cual representa una caída en los índices de absorción; sin embargo, dicha absorción es superior a la de la Universidad Nacional que absorbe sólo al 11% en promedio para el mismo período.

³² Las universidades públicas carecen de la presencia de círculos sociales más influyentes, comparadas con las de elites aunque la calidad de la formación pública puede ser mejor en algunos campos (Schwartzman, 2002). Sin embargo, es necesario anotar que en los últimos años las redes políticas y sociales en las burocracias de los entes públicos tecnocráticos también favorecen el enganche de los egresados de las universidades públicas; se logran nichos también en empresas privadas que tienen preferencia por los mejores egresados del sistema educativo.

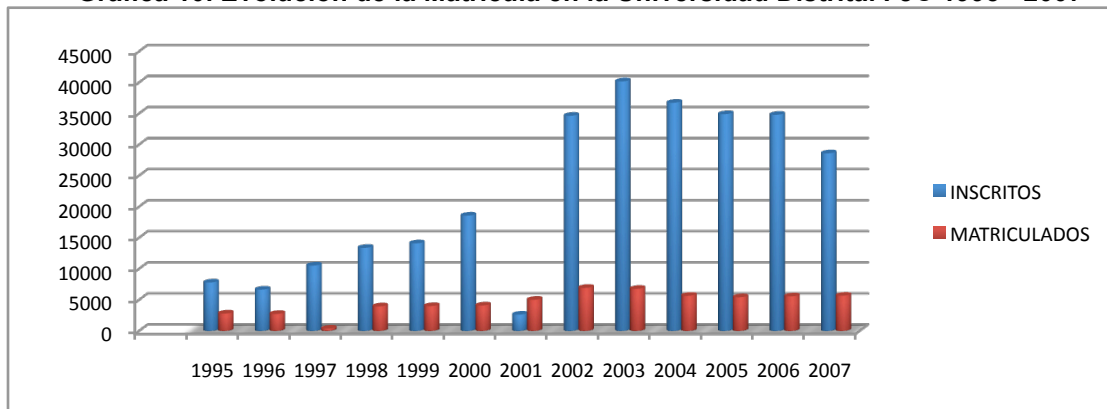
Grafica 9. Evolución de la Matricula en la Universidad Pedagógica Nacional



Fuente: Elaboración Propia – datos Universidad Pedagógica Nacional³³

La Universidad Distrital presenta un comportamiento similar al de la Universidad Pedagógica y al de la Universidad Nacional respecto al aumento de la demanda de cupos, lo cual hace que su tasa de absorción disminuya aunque en términos generales amplió su cobertura, en el período considerado, en un 50% aproximadamente.

Grafica 10. Evolución de la Matricula en la Universidad Distrital FJC 1995 - 2007



Fuente: Elaboración Propia – datos Universidad Distrital Francisco José de Caldas³⁴

³³ UPN. Boletín Estadístico 2008. Texto en Internet <http://www.pedagogica.edu.co/portal/redir.php?esquema=55>. Consulta realizada en mayo 2010.

Para concluir, la oferta de educación superior es variada, donde la Universidad Nacional cuenta con una ventaja pues es preferida en primer lugar por los bajos costos de la matrícula para los jóvenes y padres de los estratos más pobres. En segundo lugar, hay un aumento persistente en el número de bachilleres que aspiran a un cupo en las universidades. En tercer lugar, la Universidad Nacional ofrece un título valioso de por sí en el mercado profesional que aumenta el prestigio del graduando en la comunidad y le brinda mejores oportunidades profesionales.

En general en el mercado de estudiantes la Universidad Nacional obtiene ventajas pues la demanda de cupos aumenta más que la absorción de estudiantes: en la última década han venido aumentando más rápido el número de bachilleres frente a los cupos de educación superior. De esta manera, la Universidad Nacional puede seleccionar la capa de estudiantes más capacitados. Además, la Universidad Nacional cuenta con los recursos para ofrecer el servicio de educación y dichos recursos no están amarrados al número de estudiantes ni dependen del pago de matrículas de pregrado que constituyen tan solo el 5% de los recursos totales pues se trata de matrículas subsidiadas.

³⁴ Contraloría Distrital de Bogotá. INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL. Texto en Internet pqr.contraloriabogota.gov.co/...2008/.../UNIVERSIDAD_DISTRITAL.doc. Consulta realizada en mayo de 2010.

Mientras se mantengan las transferencias del gobierno central a la Universidad Nacional, esta podrá seguir contando con la ventaja en la demanda sobre las demás universidades por el valor progresivo de sus matrículas y por la variedad en la oferta de programas y, no menos, por la alta calidad de muchos de ellos. Por otra parte si se ofrece el subsidio a la demanda y cada aspirante escoge a donde se lleva los recursos, como en el caso chileno, la Universidad Nacional podría ver disminuida la demanda por sus cupos que se dirigiría a favor de las universidades de elite.

A continuación se analizará el mercado de los profesores y su relación con las formas de financiación pues es un factor determinante en el éxito y reputación de las instituciones que se relaciona con la calidad de sus académicos; esta, a su vez, está ligado a los recursos y beneficios que se ofrecen para su contratación.

3.2 Mercado Profesores

Las instituciones de educación superior deben actuar dentro de un “academic marketplace”, es decir un mercado de posiciones de distinto prestigio que enfrentan personas capacitadas, dispuestas a trabajar como docentes e investigadores. A partir de los años ochenta y como efecto de la caída de los

ingresos de las universidades, una serie de señales indican la operación subyacente de mecanismos típicos de mercado: la tendencia a introducir remuneraciones diferenciales a través de incentivos o la separación de las remuneraciones según funciones (de docencia e investigación) y el establecimiento de diversas formas de multiempleo que proliferan cuando las remuneraciones académicas caen por debajo de cierto nivel y que rompen con la formalidad de la dedicación exclusiva (Brunner et al, 1995).

Es así como la demanda de profesores está restringida por el valor fijado por sus salarios y las necesidades de profesionales en las diferentes áreas de los planes de estudios. Para las universidades su doble objetivo es reclutar y retener profesores de calidad cuyo límite está fijado por la disponibilidad presupuestal que es puede ser insuficiente o incluso disminuir en algunos períodos.

En los procesos de reducción de costos se intenta aumentar el rendimiento de los profesores de planta al exigirles dedicación exclusiva pero simultáneamente se presenta el aumento de los docentes ocasionales, lo cual sugiere que a los primeros se les descarga de horas de clase para dedicarse a la investigación y a la consultoría. Por lo tanto, la universidad se debate entre el detrimento de sus tareas fundamentales de docencia y de investigación frente a la consultoría y la

extensión que avanzan y ocupan más tiempo de los docentes para hacerla más rentable.

En el caso de la Universidad Nacional, se puede observar el tránsito del sistema de incentivos salariales de los profesores que contaban, por un lado, con un reconocimiento del trabajo académico por puntos asignados a los artículos y libros publicados y, de otra parte, la antigüedad en la universidad establecida en el escalafón docente. Este sistema sólo funciona para los profesores que venían vinculados a la universidad antes del año 2000. La nueva forma de contratación exige la dedicación exclusiva, complementada con incentivos por publicaciones académicas, pero no existe reconocimiento por antigüedad, como antes. Se apoya la consultoría y la búsqueda de financiación para proyectos de investigación. Existen programas de capacitación que buscan promover la formación de doctores, como requisito de permanencia. Se exige también la suficiencia en idioma extranjero, básicamente inglés, que busca que los profesores mantengan relación con la literatura académica que se produce abrumadoramente en ese idioma.

En general, los salarios de los profesores se fijan mediante puntos que se multiplican por un factor de clasificación. Las disposiciones salariales son establecidas a través de decretos, donde se precisan las disposiciones de

aumento y el valor del punto salarial³⁵. Del mismo modo, los docentes ocasionales reciben una clasificación en puntos y un factor salarial para hacer el cálculo de sus salarios.

Aunque la Nacional es la universidad con mayor número de docentes de planta a nivel nacional, el factor de la relación docente estudiantes es menor, dada la gran cantidad de estudiantes que tiene cada programa. También concentra un mayor porcentaje de profesores con mayores grados de formación, 788 docentes con título doctorado que constituyen el 20% de la planta docente³⁶; así mismo, representa el 19.4% de doctores trabajando en educación superior. Sin embargo, existe una marcada tendencia que indica que cada vez más son los profesores ocasionales en relación con los profesores de planta, lo cual genera una situación de multiempleo, que es una característica de toda Latinoamérica. Los datos de la Universidad Nacional indican que de 3.930 docentes que no son de planta, el 26% son ocasionales y el 74.5% son de medio tiempo (Vicerrectoría Académica, 2008).

El problema que enfrenta la Universidad Nacional es que sus salarios son inferiores a los de los profesores de las universidades privadas de élite, lo cual se compensa con la participación en otras actividades que aumentan sus

³⁵ El Decreto 793 de 2009 del Departamento Administrativo de la Función pública establece el valor del punto en \$9.130 para el año 2009.

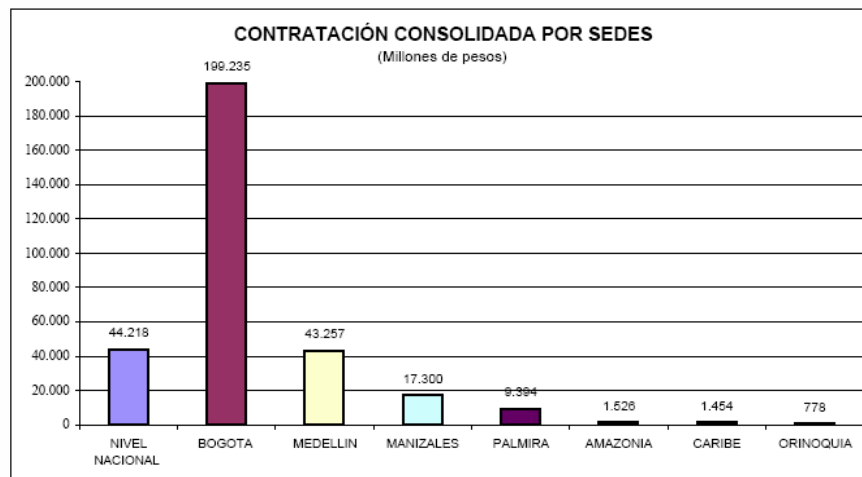
³⁶ Cálculo propio a partir de la información de Vicerrectoría Académica Texto en Internet <http://www.acreditacionun.unal.edu.co/>. Consulta realizada 16 de noviembre de 2009

ingresos como la consultoría. Una ventaja es la estabilidad laboral que es muy alta en las instituciones públicas en comparación con las privadas y en donde la Universidad Nacional cuenta con sindicatos y asociaciones de profesores que han sido relativamente fuertes en el pasado. Una falla protuberante de estos incentivos es que le es difícil a la Universidad Nacional mantener vinculados a los mejores profesores quienes tienden a ser atraídos por las universidades de elite o abandonan la docencia para dedicarse sólo actividades de consultoría.

En este sentido, la consultoría es una actividad que equilibra los salarios pero también tiene costos. Para los programas de ciencias aplicadas - ingenierías, agronomía, zootécnica, administración, contaduría, economía y ciencias sociales – la consultoría acerca la universidad a la vida productiva, permitiendo reconocer sus necesidades y actuar sobre ellas para mejorarlas; para los estudiantes puede constituirse en una primera experiencia de trabajo que es invaluable; los ingresos por consultoría enriquecen los programas y puede destinarse una parte a financiar la investigación que carece de mercado. Pero también introduce riesgos, como los siguientes: favorece a los programas que cuentan con mayor mercado y pierden las ciencias básicas, la filosofía, las artes y las ciencias sociales, mientras que los profesores dejan de hacer buena docencia y descuidan la investigación; la consultoría con el sector público puede conducir a reducir la calidad de los trabajos y a que los contratos se logren con base a la

influencia política y no al mérito o a la experticia de los académicos que participan en ellas. Por lo tanto, se hace necesario imponerle cortapisas a la consultoría para que sus beneficios se irrigen ampliamente sin desviar los objetivos misionales de la Universidad.

Gráfica 11. Contratación por Sedes
Año 2007 – Millones de pesos



Fuente: Tomado de Informe de gestión GNFA, 2008

En la gráfica anterior se muestra la distribución de la contratación en las sedes de la universidad que muestra la situación común de la Universidad Nacional: la sede Bogotá es la que más recursos recibe por transferencias, tiene el mayor número de estudiantes y recibe mayores ingresos por consultoría. Adicionalmente, dentro de la sede Bogotá, la concentración de los ingresos se da en la Facultad de Artes, Ingeniería, Medicina, Ciencias Económicas y Ciencias Humanas, dejando a un lado las otras facultades que deben

conformarse con los recursos asignados y competir de otra manera por los recursos. De dichos contratos el 3.4% de los ingresos son destinados para pagos de los profesores reconocidos mediante la figura de Servicios Académicos Remunerados, SAR, que representan 1.947 órdenes de servicios, lo cual comparado con la planta de cerca de 3000 profesores es bastante alto, sugiriendo un desvío de los recursos humanos más capacitados con que cuenta la universidad.³⁷

En contraste universidades como los Andes ofrecen salarios por escalafón docente aproximadamente del \$4'000.000 para maestría con alguna experiencia, 33% de los profesores están en esta categoría y \$9.000.000 para docentes con formación doctoral con experiencia investigativa, constituyendo alrededor del 38% de los docentes.³⁸

En conclusión las ofertas de remuneración que pueden encontrar los profesores mejor capacitados de la universidad pueden seducirlos dejando la universidad sin profesores de calidad pues el mercado de posiciones de universidades con un alto prestigio como el de la Nacional ofrecen mejores remuneraciones de entrada e incentivos en cuanto a las funciones de docencia e investigación.

³⁷ Resolución 2513 de abril 9 de 2010 por medio de la cual se otorga la acreditación institucional de alta calidad a la universidad nacional de Colombia. Texto en Internet: <http://www.acreditacionun.unal.edu.co/> Consulta realizada en mayo de 2010.

³⁸ Universidad de los Andes. Boletín estadístico 2008. Texto en internet: http://planeacion.uniandes.edu.co/index.php?option=com_content&task=section&id=215. Consulta realizada en mayo de 2010.

Mientras tanto, los profesores de la Nacional se enfrentan a la decisión de compensar sus salarios, de entrada, con consultoría reduciendo su dedicación a la docencia y a la investigación o publicando artículos y libros que mejoren su salario, lo cual se realiza sólo en el largo plazo, agregándoles inflexibilidades al régimen salarial.

A continuación se analizará el mercado de los recursos que permite observar las diversas fuentes de financiación de la universidad, la articulación con los otros mercados y la porción destinada de las mismas en los objetivos misionales de la universidad.

3.3 Mercado de recursos (transferencias, consultoría, investigación y extensión)

La restricción del gasto público en educación superior ha ocasionado que las instituciones se vean forzadas a buscar recursos en un mercado más diversificado de fuentes de financiamiento. Todos los países latinoamericanos han recibido créditos para la educación superior del BID y del Banco Mundial, lo cual los ha condicionado a practicar orientaciones de mercado. Compiten, además, por recursos para la investigación, venden diversos servicios al

gobierno y a las empresas, introducen el cobro de matrículas en sus programas de posgrado, aunque se mantiene subsidiado el pregrado, y realizan diversas actividades de extensión que le generan utilidades (Brunner et al, 1995).

Las universidades que operan bajo el principio de beneficio obtienen su financiación mediante la oferta de servicios y por donaciones: contratos de investigación, asesorías, consultorías, educación continuada y convenios internacionales. Vía demanda, la Universidad se financia con las matrículas, préstamos otorgados por el sector financiero y el Icetex, préstamos que le hace la Universidad a sus estudiantes, contratos de capacitación, créditos condonables, becas y becas – créditos.

Por ejemplo, el crédito ACCES – línea del Icetex para estudiantes de bajos recursos económicos y de alto rendimiento- destinado al aseguramiento de calidad que es vigilado por el Ministerio de Educación se ve reforzado cuando exige que los estudiantes que aplican a los créditos escojan instituciones de alta calidad, preferiblemente con programas acreditados; así mismo, propende por la pertinencia educativa pues un factor de aprobación de los créditos es observar que los programas respondan a las necesidades productivas y sociales; y la equidad social se da mediante mecanismos de crédito que brinden mayores oportunidades a jóvenes de escasos recursos económicos. El Estado ha

trasladado al ICETEX los objetivos de ampliación de la cobertura a través de la focalización especializada.³⁹

En este contexto, la Universidad Nacional al igual que cualquier empresa tiene una estructura óptima de financiamiento que maximiza los beneficios de la empresa al reducir el costo del capital. Lo anterior implica contemplar dos escenarios: el primero de una restricción presupuestaria blanda y el segundo donde se presenta una restricción fuerte. La restricción presupuestaria blanda se presenta cuando una entidad autónoma inicia un proceso de aumento del gasto, sin necesidad de aumentar impuestos en el futuro, financiado a través el rescate financiero de otro agente económico en este caso el gobierno central (Kornai, et al. 2003). Kornai anota que las empresas públicas podrían incurrir en pérdidas y acumular endeudamiento pues el gobierno vendría en su rescate.

Analizando los datos de la Universidad Nacional de Colombia el comportamiento de sus recursos permite observar que no ha hecho uso de la financiación vía endeudamiento aunque se ha visto en la necesidad de buscar nuevas fuentes de recursos pues los ingresos por matrículas de pregrado son insuficientes para

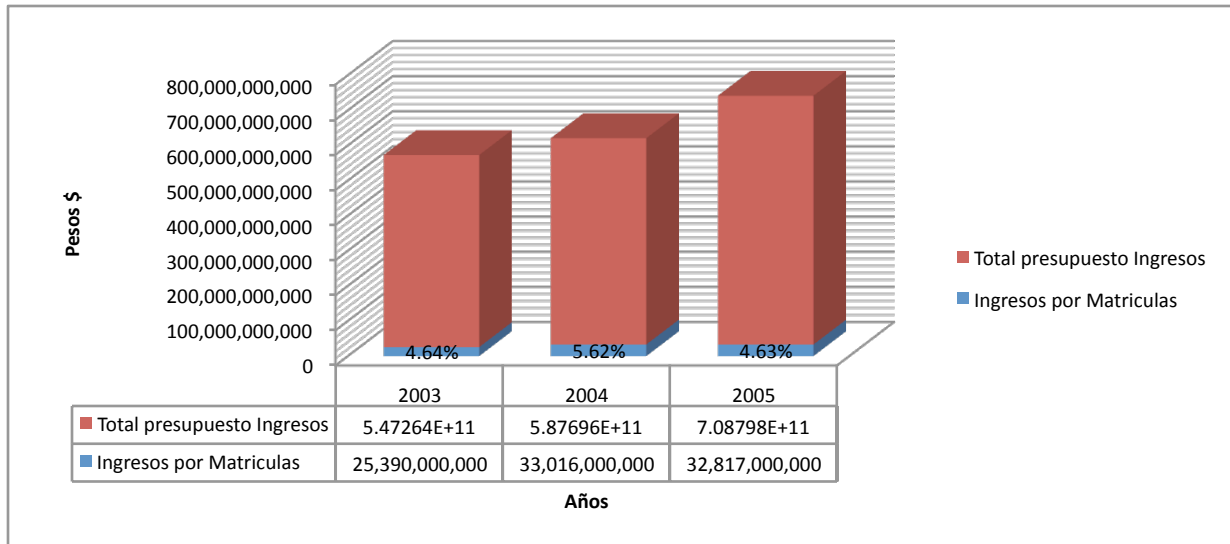
³⁹ Lo cual coincide con las recomendaciones hechas en el "Plan de Apertura Educativa" (PAE) 1991-1994, donde se indica que debe propenderse por un "incremento progresivo de las matrículas en las universidades públicas de tal manera que los nuevos estudiantes cubran la tercera parte de sus costos en un plazo de diez años, **siempre y cuando se creen sistemas de financiación para los estudiantes más pobres**" Departamento Nacional de Planeación, 19 de marzo de 1992. En oposición, en el Artículo 70 de la Constitución del 91, se señala que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. Y en el artículo 71, señalar que el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

hacer frente a sus objetivos (grafica 12). Caso contrario ocurre con los posgrados en cuyos estatutos se especifica que los Derechos Académicos (UN, Acuerdo 020 - 2001) serán determinados por los Consejos de Facultad “que definirán un número de puntos teniendo en cuenta los anteriores conceptos, los recursos requeridos y el régimen de períodos académicos”.

Lo anterior, implica que los posgrados deben encontrar su punto de equilibrio a través de las matriculas. Esta situación también la comparten los cursos de extensión que deben obtener los ingresos necesarios para financiarse plenamente y generar excedentes, compitiendo de igual a igual con las demás universidades en este campo, ofreciendo diplomados y otros cursos cortos, mercado no explorado antes por la universidad.

También se ha conseguido financiación externa nacional para proyectos de investigación: 176 proyectos recibieron recursos de Colciencias, 92 fueron financiados por el Ministerio de Agricultura, 4 por RENATA y 8 por el corredor tecnológico entre 2002 a 2006.

Gráfica 12. Participación de los ingresos por matrículas en los ingresos totales de la Universidad



Fuente: Elaboración propia – Datos Gerencia Financiera Universidad Nacional y Zapata – Medina, 2007.

Para el año 2008, los recursos propios eran 400.412 millones de pesos que constituyen el 47.9% del total de los ingresos. La extensión generó unos 170.000 millones de pesos, equivalentes al 36% de los ingresos propios (Observatorio de la universidad de Colombia, 2009).

Tabla 3 Presupuesto Universidad Nacional 2008

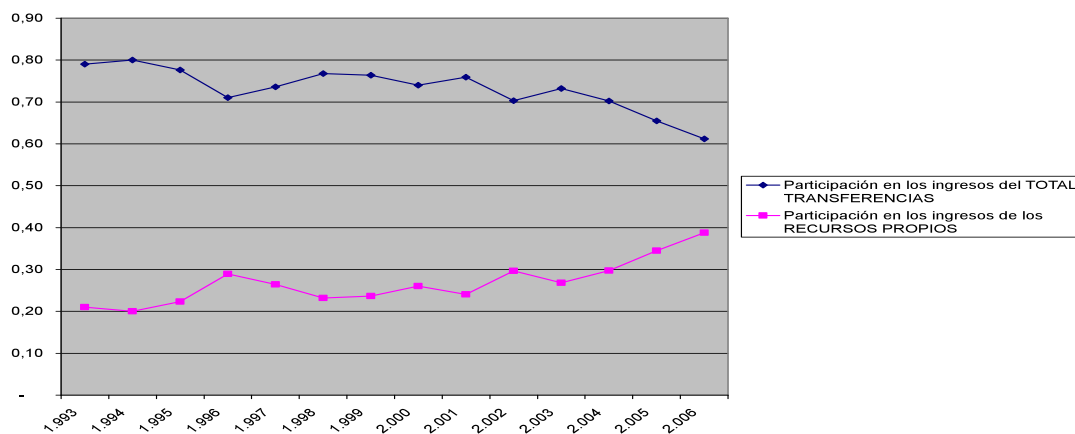
(Millones de pesos)

CONCEPTO	VALOR	% PARTICIPACION
RECURSOS NACIÓN	435.809	52,1%
FUNCIONAMIENTO	403.914	92,7%
INVERSION	31.820	7,3%
SERVICIO DE LA DEUDA	75	0,0%
RECURSOS PROPIOS	400.412	47,9%
FUNCIONAMIENTO	90.234	22,5%
INVERSION	310.178	77,5%
Proyectos	42.260	13,6%
Fondos Especiales	267.918	86,4%
TOTAL PRESUPUESTO SIN PENSIONES	836.221	100,0%
PRESUPUESTO PENSIONES	132.951	13,7%
RECURSOS NACIÓN	122.478	92,1%
RECURSOS PROPIOS	10.472	7,9%
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL U.N.	969.172	

Fuente : División Nacional de Presupuesto

Fuente: Gerencia Nacional Financiera y Administrativa (2008)

Gráfica 13. Evolución de la Participación de los recursos Propios (Incluyendo Pensiones) vs. Las Transferencias 1993 – 2006 (En millones de pesos de 2006)

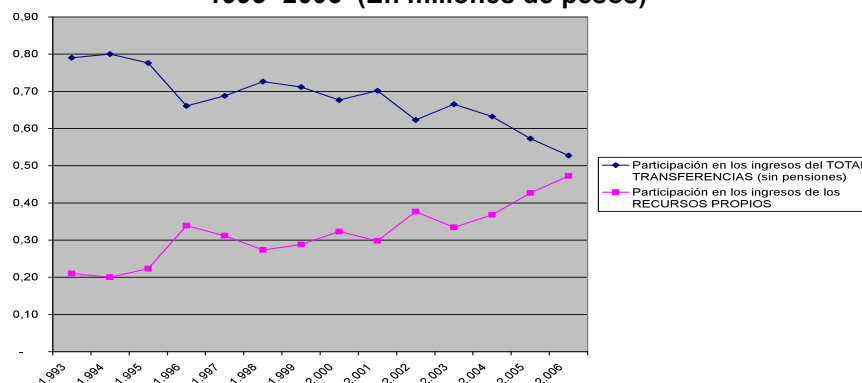


Fuente: Elaboración Propia⁴⁰ - Datos Gerencia Financiera Universidad Nacional.

Como se señaló anteriormente, el problema de consecución de recursos de la Universidad Nacional la lleva a financiar actualmente un 47% de su presupuesto con recursos propios, frente a un 53% de recursos recibidos por transferencias del gobierno, sin incluir pensiones de sus empleados (Gráfica 14). Estamos hablando de un aumento de los recursos estatales destinados a la Universidad Nacional, al tiempo que aumenta la participación de sus recursos propios o sean los autogestionados. La tendencia de la participación de los recursos propios es creciente y cada vez más se introduce dentro del discurso la importancia de obtener estos recursos a través de las actividades de consultoría, extensión e investigación.

⁴⁰ Porcentajes Calculados sobre serie a precios constantes de 2006

Gráfica 14. Participación de las Transferencias (Sin pensiones) Vs. Recursos Propios 1993 -2006 (En millones de pesos)⁴¹



Fuente: Elaboración Propia⁴² - Datos Gerencia Financiera Universidad Nacional. Precios constantes de 2006

Otras fuentes de financiación son las bolsas de recursos de otras entidades nacionales e internacionales y las donaciones. Estas últimas han sido reguladas e impulsadas en épocas recientes en la Universidad Nacional de Colombia destacándose la donación del empresario Luis Carlos Sarmiento Angulo de \$18.000'00.000 para la construcción del Edificio de Ciencia y Tecnología.⁴³ En contraste, la Universidad de los Andes cuenta con un programa de donaciones bien estructurado que le ha servido de fuente de financiación constante: por ejemplo sólo entre 2005 a 2008 estos recursos aumentaron en un 80%⁴⁴, sin

⁴¹ Como se observó la tendencia es de aumento de la generación de recursos propios y se pretende seguir avanzando hacia una mayor autofinanciación a través de propuestas como la del Ministerio de Educación presentada en el Consejo de Administración de ASCUN, por el viceministro de Educación Javier Botero, Febrero 8 de 2006 que presenta un esquema Modelo de Capital Humano basado en un esquema retributivo aplicado a los beneficiarios egresados de la Universidad Pública. (ASCUN, 2006)

⁴² Porcentajes Calculados sobre serie a precios constantes de 2006

⁴³ Universidad Nacional de Colombia. RESOLUCIÓN NÚMERO 229 (13 MARZO DE 2007) "Por la cual se establecen los procedimientos para la aceptación, legalización, recepción y registro de las donaciones que recibe la Universidad Nacional de Colombia"

⁴⁴ Universidad de los Andes. Programa de Donaciones. Texto en Internet:

http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=43&Itemid=193. Consulta realizada en julio de 2010.

contar con la donación de Julio Mario Santo Domingo de \$24.000'000.000 para el edificio de Administración de Empresas.

Ahora bien, en cuanto a los recursos de Colciencias la universidad Nacional potencia la consecución de recursos pues a diferencia de las otras universidades ésta puede ofrecer una contrapartida importante relacionada con los recursos aportados. En el período de 2002 a 2005 fue la universidad que más recursos recibió y la Universidad de los Andes fue la universidad privada que más recursos consiguió, situación que se mantiene igual para el año 2008.⁴⁵

En cuanto al ICETEX, los datos no se encuentran diferenciados entre universidades públicas o privadas y sólo muestran el avance en ampliación del total de las matriculas en un 5% lo cual no es muy significativo para todo el sector. Tales préstamos están destinadas a matriculas del sector privado en su mayoría en los niveles de pregrado y posgrado, quizá con una pequeña participación en la financiación de posgrados de la Universidad Nacional.

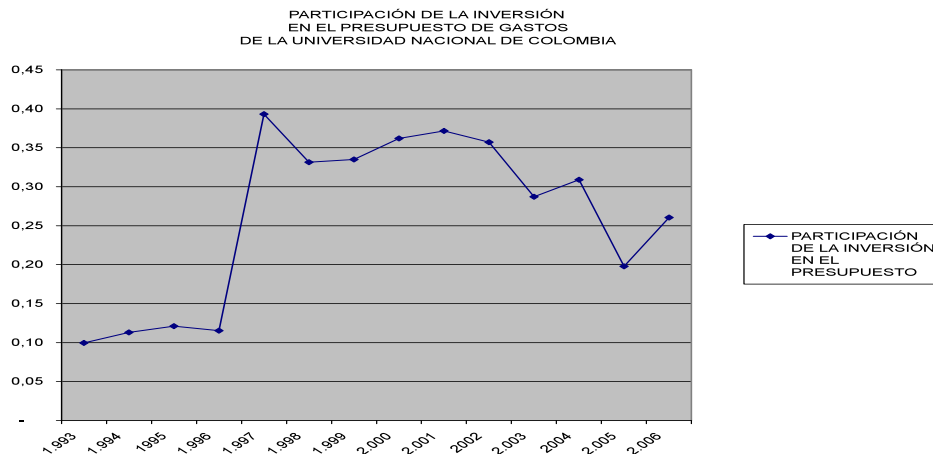
Por otra parte la venta de servicios de consultoría está relacionada con el prestigio de los centros de las universidades y la competencia se da fundamentalmente, en Bogotá, entre la Universidad de los Andes y la Universidad Nacional debido al reconocimiento de calidad. En la vigencia 2007,

⁴⁵ Informe de Gestión. Colciencias. http://www.colciencias.gov.co/sobre_colciencias. Consulta realizada en julio 2010.

la contratación de la Universidad ascendió a la suma de \$317.162 millones (GNFA, 2008). Esta cifra es considerable y representa una participación del 32% en los ingresos totales de la universidad, para la Universidad de los Andes representa alrededor del 20% de sus recursos.⁴⁶

Pero esta cifra también muestra el desvío parcial de los talentos como se anotó anteriormente que podrían investigar se dedican a la consultoría, en 2009, 1.947 órdenes de servicios académicos (servicios de profesores) fueron llevadas a cabo. Al observar las cifras de investigación se encuentra que su participación en el presupuesto, entre 1993 y 2006 pasa del 10% al 26%, pero existe un estancamiento desde 2002 (gráfica 15).

Gráfica 15. Porcentaje de Participación de la Investigación en el presupuesto general 1993-2006



Fuente: Elaboración Propia⁴⁷ - Datos Gerencia Financiera Universidad Nacional

⁴⁶ Torres Gonzalo. La consultoría en el país: ¿deben o no participar las universidades en esos procesos?. Universidad de los Andes. Abril de 2008.

⁴⁷ Porcentajes Calculados sobre serie a precios constantes de 2006

Además, en el recálculo del presupuesto elaborado en esta investigación, se establece que los fondos especiales, que supuestamente se destinan a la investigación, pueden tener destinaciones de diferentes tipos como “adquisición de bienes, mantenimiento o conservación, prestación de servicios asociados a las actividades generadoras de los ingresos⁴⁸, pólizas de seguros, servicios de mensajería, inscripciones o matriculas en eventos académicos, transportes y viáticos, bienestar universitario, estímulos personal académico,⁴⁹ realización de eventos y sesiones de trabajo académico”, más otras apropiaciones cargadas a este rubro. (Resolución Rectoría UN 120, 2001). Por lo anterior en este trabajo se reclasificó el presupuesto de gastos en cuatro categorías así: a) Gastos Generales: Remuneraciones; b) Gastos Corrientes: uso de bienes y servicios; c) Formación bruta de capital (activos fijos); y, d) Activos Intangibles lo anterior con el fin de tener una cifra más cercana a los gastos netos en investigación.

Esto significa que las políticas de gasto asociadas a los recursos propios favorecen la discrecionalidad de su uso y, por tanto, no se privilegian necesariamente las actividades de investigación. En consecuencia, las cifras presentadas sobre investigación están sobre dimensionadas en las estadísticas oficiales: los verdaderos recursos destinados estrictamente a la investigación

⁴⁸ Como en el caso de las consultorías.

⁴⁹ Prestación de servicios en órdenes, contratos, convenios o actividades asociadas a la consecución de recursos.

son menores a los que se pueden proyectar desde los datos de la Gerencia Financiera.

En resumen, la universidad cuenta con una ventaja en cuanto al monto de los recursos que le son transferidos. Además a la hora de concursar por nuevos recursos cuenta con el poder de los recursos transferidos por el gobierno o conseguidos vía consultoría que le permite tener ventaja sobre el resto del sistema de educación superior.

Lo que lleva al resto de universidades a introducir mecanismos indirectos de financiación, como bonos, becas y beneficio fiscales para los estudiantes y sus familias, los cuales son considerados como subsidios a la demanda y asocian condicionamientos de las formas de financiación al rendimiento de los estudiantes. Se ofrecen descuentos para los estudiantes como una forma de becas⁵⁰ y se ofrecen descuentos de impuestos. Esto es un incentivo que opera a favor de los estratos medios y altos que declaran renta, mientras que no puede ser capturado por puede los estratos más pobres que no declaran renta.

Existe la creencia de que el problema asociado a este mercado es que los profesores que se dedican a consultoría descuidan sus actividades de docencia

⁵⁰ Por ejemplo los convenios de la Universidad Central y las Fuerzas Militares y los convenios del SENA con diversas universidades.

e investigación y además el gran tamaño de los recursos de la nacional introduce una falla *en la competencia* pues adquiere más recursos no por merito sino por capacidad de lograr aportes como contrapartida o activos de respaldo de las inversiones. Sin embargo, los datos no permiten concluir que exista un verdadero deterioro de las actividades de investigación y docencia a causa de la consultoría por el contrario se observa aumento en las cifras de investigación y publicaciones de la universidad que la ubican como líder en esta área en el país.

3.4 Mercado Reputacional

El mercado reputacional en la educación superior se define como la oferta y demanda por prestigio que se trasladan a los títulos universitarios. La competencia se determina por los siguientes factores: a) la dotación inicial de las instituciones y su evolución posterior; b) las estrategias institucionales en los mercados de recursos, de estudiantes, de profesores y de trabajo; c) capital financiero histórico, ingresos acumulados a lo largo de su existencia y transformados en su plataforma de competencia; d) su capital social, cobertura y prestigio de sus académicos, estudiantes y egresados, publicaciones e investigaciones, premios académicos; y, e) evaluación de la calidad, acreditación de programas y acreditación institucional y exámenes ECAES.

En este sentido se observa que las universidades tradicionales cuentan con el prestigio generado por su antigüedad y sus mayores recursos acumulados. Lo anterior les permite tener una ventaja inicial frente a las más jóvenes pero se puede debilitar en la medida en que aparecen nuevos factores como la medición de calidad. De esta manera las universidades compiten por incrementar su reputación mediante el prestigio social y académico de sus alumnos, profesores y egresados. Además introducen programas de gestión administrativa de calidad que permite un mejor reconocimiento institucional.

La capitalización de estas reputaciones les permite la conversión de la reputación en recursos, en ventajas para la selección de estudiantes y profesores que redundarán en un nivel creciente de reputación que se multiplica en los diferentes estamentos de la universidad y que valoriza adicionalmente el título profesional de los egresados.

A nivel internacional este prestigio está asociado a la posición de las universidades en el ranking mundial⁵¹ que califica a la universidad de acuerdo a su calidad. A nivel nacional se encuentran diferentes formas de establecer el

⁵¹ Dicha medición está correlacionada con las inversiones que los respectivos países realicen en I+D y, en general, en rubros determinantes de las sociedades del conocimiento. En Brasil, por ejemplo, 461 personas de cada millón de habitantes están dedicadas a actividades de I+D; en México, 464; en Colombia, 127. La participación de I+D dentro del PIB total es de 0.17% para Colombia, 0.5% para México y 0.82% para Brasil. Más ciencia y tecnología, más I+D, se reflejan en mayor número de patentes concedidas. Por cada millón de habitantes, a Colombia se le conceden 0.2 patentes anualmente, mientras que en Brasil la tasa es de 0.76 y en México de 0.91. En cifras absolutas, en promedio anual, a Colombia se le conceden 9 patentes, a México 94 y a Brasil 141. http://www.colombiadigital.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=200:el-ranking-de-las-universidades-colombianas-en-2010&Itemid=284

prestigio de las universidades y con la normativa impuesta por el Ministerio de Educación Nacional se han establecido nuevos criterios para medir la calidad y competir por reputación⁵².

La Universidad Nacional se encuentra ampliamente reconocida: los resultados de los ECAES la han posicionado dentro de las más altas calificaciones en casi todos los programas que son evaluados, mientras que para el año 2006 tenía registrados 402⁵³ grupos de investigación en Colciencias, la institución con mayor número de ellos en el país. Así mismo, su infraestructura de edificaciones, computadores y laboratorios posiciona a la Universidad Nacional como una de las mejores dotadas dentro del conjunto de universidades públicas y privadas que hay en Colombia.

En Colombia existe una relativa competencia entre las instituciones sobre la base de la calidad de sus programas, la capacidad de captar alumnos, obtener reconocimiento público y privado, ser centro investigativo y de consultoría con credibilidad, etc. En este sentido la Universidad Nacional compite con la Universidad de los Andes, la Universidad Javeriana, EAFIT, la Universidad de Antioquia, la Universidad del Valle, entre otras. Estas universidades cuentan con

⁵² Estándares de calidad y acreditación de los programas y universidades. Así mismo, exámenes de calidad de la educación superior, ECAES, Decreto 1781 de Junio 26 de 2003.

⁵³ 199 grupos clasificados en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología como grupos "A", es decir, grupos de alta calidad e importante presencia internacional, 122 grupos clasificados en categoría "B" de excelente proyección y producción académica importante y 81 grupos en "C" de impacto y calidad nacional

buenos resultados en los ECAES, están acreditadas o en proceso de acreditación institucional y sus programas están acreditados.⁵⁴

Así mismo, el ranking de las universidades con mayor producción en investigación ubica a la Universidad Nacional como líder en Colombia en este aspecto con 229 documentos citables y le sigue la Universidad de Antioquia con 162 y luego la Universidad de los Andes con 106. En el año 2009, el ranking de ubica a la Universidad Nacional aparece con 1790 publicaciones, seguida por la Universidad de Antioquia con 1206 y la Universidad de los Andes con 739.⁵⁵ Sin embargo, si se establece una medida de documentos o publicaciones por profesor de tiempo completo, se comienza a advertir que la productividad de la Universidad Nacional no es la más alta de todas: 0.6 publicaciones por profesor contra 1.05 de los Andes y tanto para la de Antioquia.

En general, se puede suponer que en vez de enfatizar la investigación, se privilegian actividades rentables, lo cual genera competencia por la consecución de recursos, condenando a las actividades de investigación pura o en ciencias sociales a un segundo plano. Al respecto, Misas (2004) afirma que “contrario a lo que piensan los partidarios de privilegiar la asesoría y la consultoría en

⁵⁴ Revista Dinero. Las mejores universidades por los ECAES. http://www.dinero.com/administradores/universidades/mejores-universidades-ecaes_57731.aspx. Ver ranking de universidades acreditadas http://www.universidad.edu.co/index.php?Itemid=52&id=31&option=com_content&task=blogcategory. Consulta realizada en julio de 2010.

⁵⁵ Ranking Iberoamericano de Universidades. Investigación http://www.scimagoir.com/pdf/sir_2009_world_report.pdf. Consulta realiza

detrimento de la investigación, la prestación de servicios de alta calidad en materia de asesoría y consultoría sólo es posible llevarla a cabo si los equipos que prestan dichos servicios tienen un dominio pleno sobre su campo y están adecuadamente entrenados”. La investigación opera entonces como la base fundamental desde la cual se desprenden las aplicaciones más sencillas de la ciencia o sea la técnica y, por lo tanto, un alto nivel de la primera conducirá a consultorías de buena calidad.

En esta línea, este mercado de reputaciones también favorece a la Universidad en tanto le permite ubicarse dentro de las universidades más reconocidas y tradicionales, constituyendo un foco de atracción para vincular los mejores profesores y estudiantes. Para los profesores resulta atractivo vincularse a la institución por el perfil investigativo ofrece y que se manifiesta en la divulgación de rankings. Así mismo, recibe invitaciones directas en consultoría por su trayectoria e imagen de confianza y calidad. El riesgo deriva en contar con la sinergia de la reputación precedente dando por sentada la calidad y descuidando procesos de mejoramiento que pueden debilitar las estructuras meritocráticas. También el fuerte empoderamiento de los profesores en la estructura de decisiones de la Universidad tiende a establecer el endogenismo y a veces la política en los procesos de selección de profesores.

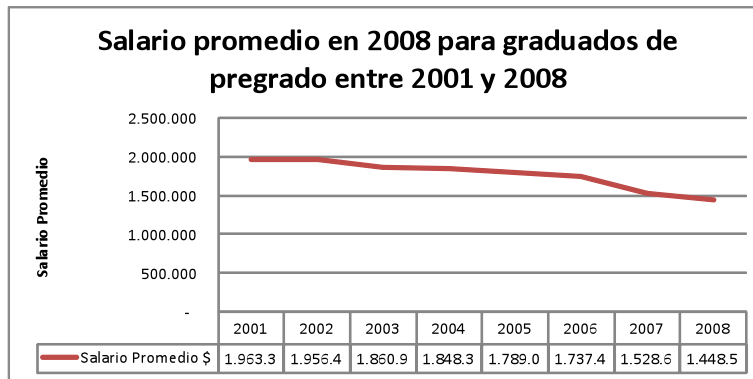
3.5 Mercado de trabajo

La demanda de trabajo de mano de obra calificada está relacionada con las necesidades de cada empresa y el nivel de salarios. Las empresas se encuentran dispuestas a pagar salarios altos si en correspondencia la productividad aumenta con la calidad de la mano de obra. Por su parte, la oferta de mano de obra calificada está determinada por el nivel de salarios y condiciona la decisión de invertir o no en un título profesional; la información disponible muestra que la rentabilidad privada de los certificados de educación superior sigue siendo alta en América Latina, lo que contribuye a explicar la alta demanda de aspirantes a estudios universitarios. También debe señalarse que en la medida que se saturan los perfiles calificados los salarios tienden a caer.

En Colombia, la cualificación profesional constituye la causa más importante de las diferencias salariales entre los trabajadores, como se indicó anteriormente, solo con el título universitario los recién graduados consiguen un salario tres veces más alto que el de un oficio y el doble que el de un técnico; además, si se suma la experiencia al título, un profesional puede alcanzar el salario de un especialista con cinco años de experiencia (gráfica 16).

Es así como con el esfuerzo inicial se consigue de entrada al mercado laboral una remuneración que representa tres veces el salario mínimo, por encima que la que logra un título técnico y que sumado a la experiencia puede ubicar el nivel de salario a la misma altura que una persona con posgrado.

Gráfica 16. Salario de entrada promedio en 2008 para graduados de pregrado entre 2001 y 2008

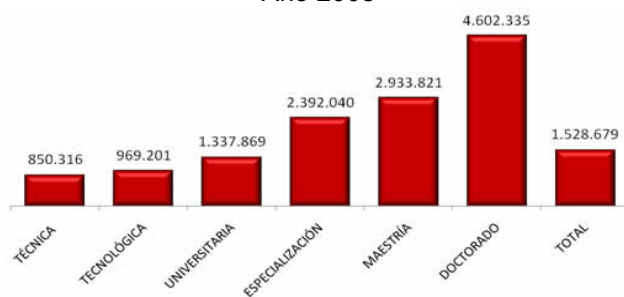


Fuente: Tomado de Observatorio Laboral para la Educación⁵⁶

De otro lado, en Colombia los profesionales ganan más que los técnicos y las personas con maestrías y doctorados duplican y cuadriplican los ingresos de los profesionales, quedando claro que las personas optan por trabajar por un título universitario porque tiene un retorno más alto por su inversión.

⁵⁶ <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/article-195067.html>. Consulta realizada 16 de noviembre de 2009

Gráfica 17. Salario de entrada de recién graduados por nivel de formación
Año 2008



Fuente: Tomado de Observatorio Laboral para la Educación⁵⁷

Para la Universidad Nacional de Colombia, el título que otorga combina varios beneficios: sus egresados tienden a conseguir trabajo con mayor facilidad y mejor remuneración, mientras que cuenta con el respaldo y el reconocimiento de una Universidad de muy larga trayectoria, considerada base de la nacionalidad, productora de conocimiento nuevo y aplicado y que ejerce soberanía en sus fronteras.

Los egresados de la Universidad Nacional de Colombia son 4.500 en promedio por semestre y para todo el sector llegan a 156.000 profesionales lo cual, de acuerdo con el ciclo académico y la demanda del mercado, puede hacer difícil el conseguir empleo. Sin embargo, el 73% de los egresados de la Universidad Nacional y de la Universidad de los Andes se logran ubicar laboralmente pero con distinción de salarios; para 2009, un egresado de pregrado de la Universidad Nacional obtiene un salario de \$1'900.000 aproximadamente

⁵⁷ <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/article-195068.html>. Consulta realizada 16 de noviembre de 2009

mientras que un egresado profesional de la Universidad de los Andes obtiene un ingreso de 2'752.000 pesos.⁵⁸ La disparidad sugiere que el mercado laboral está fraccionado y que el egresado de la Nacional tiene un acceso más limitado a los mejores empleos del sector privado, en particular al de las grandes empresas nacionales y a los del sector financiero donde pesan factores sociales e ideológicos, mientras que el sector público en sus áreas tecnocráticas está más abierto para los egresados de la Universidad Nacional.

En conclusión, los egresados de la nacional cuentan con un título que les ofrece ventajas a la hora de conseguir trabajo exitosamente en un 73% de los casos y con un salario promedio 35% superior al promedio de profesionales pero inferior al de las universidades élite como los Andes.

⁵⁸ Estadísticas graduados. Salarios por IES.
http://www.graduadoscolombia.edu.co:8080/o3portal/viewdesktop.jsp?cmd=open&source=Situacion+Laboral%2FVinculaci%F3n+2009+-+Ingreso+y+Tasa+de+Cotizantes+por+Nivel+de+Formaci%F3n%23_public Consulta Realizada mayo de 2010.

IV. CONCLUSIONES

En este aparte se recogen los hallazgos más relevantes en el análisis de los mercados de educación superior, elaborados en esta tesis. En una gran síntesis puedo afirmar que, al ser observados separadamente, existe competencia imperfecta a favor de la Universidad Nacional que ejerce más poder que el resto de universidades del sector, en términos de costo, tradición, prestigio, tamaño, número de programas, recursos, investigación y consultoría. La primera ventaja de una universidad pública como la Nacional es que el valor de sus matrículas de pregrado son en promedio más bajas que las matrículas del resto de universidades, en cuanto tiene la posibilidad de asignarles el costo con base en la diferenciación de los estudiantes, de acuerdo con la capacidad de pago de sus familias. El estudiante que carece de capacidad económica será subsidiado completamente y los demás obtendrán una liquidación de matrícula de acuerdo con su nivel de ingresos (Rico, 2005). Las universidades públicas, y entre ellas la Nacional, contribuyen a solventar de manera muy parcial la falla del mercado educativo que impide que cerca del 65% de los bachilleres puedan cursar o terminar programas de educación superior.

Mientras el resto de las universidades, en general, obtienen de las matrículas más del 50% de sus ingresos totales, la Universidad Nacional sólo recauda el

5% aprox. de sus recursos por esta vía. Una de las razones es que la mayor parte de los estudiantes de pregrado son “de los estratos 2 y 3 (77.3%), unos pocos de estrato 1 (6.5%), y de los estratos 4, 5 y 6 el 13.9%”. (El Mundo, 2009). De un lado, los subsidios le llegan a quien deben llegar, en su mayoría a los estratos dos y tres; una pequeña proporción para los más pobres, estrato 1; y, sólo una décima parte beneficia a los estudiantes de estratos altos de la universidad.

Por otra parte, los subsidios atraen más agentes que ejercen presión sobre los recursos que nunca resultan suficientes. No obstante, dado el aumento de la demanda por educación superior, producto natural del incremento del número de bachilleres que arroja el sistema de educación secundario, existe suficiente demanda para todas las instituciones de educación superior. En este mercado, las universidades públicas son las que ofrecen una mayor diversidad de programas académicos y combinan actividades de docencia e investigación tanto a nivel de pregrado como de posgrado que las torna en entidades educativas completas (Brunner, 1995), en contraste con las privadas que son clasificadas, en su mayoría, como incompletas.

Los subsidios que ofrece el gobierno nacional están destinados a todo tipo de carreras, pero como política de Estado deberían promover más el desarrollo de

las ciencias básicas y de sus aplicaciones, en las que el país es especialmente débil y que constituyen una de las ventajas de las grandes universidades públicas, pues son ellas las que en últimas tienen un mayor impacto en el desarrollo económico y exportador del país.

Adicionalmente, la oferta de educación superior es diversa en cuanto a precios pero también lo es en relación con la calidad, lo cual contribuye a la preferencia de la Universidad Nacional que cuenta con una larga tradición en este sentido. Sin embargo, con el adelantamiento de los procesos de control de la calidad ECAES y con la acreditación de alta calidad, se comienzan a destacar más universidades que pueden competir con algunos de sus programas con las universidades públicas.

Por lo anterior, el precio no es la única motivación para demandar educación superior pública, pues también juega un papel importante la calidad. La Universidad Nacional no juega con los precios fijados por el mercado y adicionalmente sus matriculas tienen gradación por estratos. Entonces, existen múltiples precios por el mismo servicio de educación.

De otro lado, la reputación puede ser una barrera de entrada en los mercados de educación, dada la preferencia por las universidades tradicionales sobre las

nuevas instituciones, constituyendo una especie de información incompleta inercial. Sin embargo, en la medida en que existe información completa como la que ofrece el Ministerio de Educación y los medios de comunicación y en que se cuantifican los rendimientos y la calidad de la universidad, es posible competir por la reputación. La reputación constituye en fin de cuentas una garantía que funciona como incentivo para que profesores, estudiantes, egresados y administrativos hagan visibles resultados de docencia, investigación, consultoría y extensión que demuestren calidad, les permita crecer, ser más eficientes y establecer relaciones con el sector empresarial, etc.

No obstante, el posicionamiento reputacional involucra el riesgo de continuar gozando de la sinergia producida por el pasado de la institución, sin preocuparse mucho por mantener el mismo nivel de reputación o mejorarlo, mientras que muchas universidades privadas y públicas hacen esfuerzos conscientes y con persistencia para mejorar sus indicadores de calidad en docencia e investigación.

Algunas universidades intentan consolidar estrategias de calidad para lo cual necesitan generar recursos importantes, lo que hacen aumentando el valor de sus matrículas, corriendo el riesgo de disminuir su demanda. Sin embargo, la experiencia de las más reputadas demuestra que los agentes tienden a

desconfiar de las instituciones que cobran matrículas muy bajas, sospechando de su calidad.⁵⁹

En este trabajo se ha demostrado que es más difícil para el sector privado crear la infraestructura adecuada para construir universidades de mayor complejidad pues deben autogestionar los recursos para el financiamiento de sus actividades mediante matrículas altas y donaciones de sus egresados y filántropos, en tanto las universidades públicas cuentan con una base histórica proveniente de los presupuestos públicos que les permite potenciar sus actividades con sus propios recursos. Para la Universidad Nacional, en particular, el autofinanciamiento entra a complementar y potenciar unos recursos presupuestales importantes que han ido en aumento a lo largo de los años. La tabla 3 muestra que efectivamente los recursos que recibe son combinados con la generación de un 48% de recursos propios en relación con los aportes de la nación.

Entonces, los recursos públicos de que ha dispuesto la Universidad Nacional han aumentado consistentemente desde 1993 al presente, pero mucho más lo han hecho los obtenidos a través de las actividades de mercado (investigación, consultorías y extensión) o el financiamiento externo de la investigación pero algunas áreas que no cuentan con mercado y deben competir por los recursos en un entramado empresarial poco desarrollado no encuentran recursos para

⁵⁹ Stiglitz, Joseph E. Walsh, Carl E. Microeconomía. Reputación en los mercados. Cuarta edición. Ariel, España. 2008.

realizarse, a menos de que se establezcan reglas de transferencias de los programas con demanda a los que no cuentan con ella. Al mismo tiempo, ha aumentado considerablemente el número de estudiantes atendidos⁶⁰, tanto en los programas de pregrado pero mucho más en los de maestrías y doctorados que exigen gastos más elevados por estudiante en algunas áreas (profesores doctorados, laboratorios y bibliotecas).

Se podría argumentar entonces que la autofinanciación no ha afectado los objetivos misionales de educación y extensión. Sin embargo, al observar las cifras de investigación se encuentra que su participación en el presupuesto, entre 1993 y 2006 pasa del 10% al 26%, pero existe un estancamiento desde 2002, lo que se corrobora con algunos indicadores relacionados con investigación para 2005, cuando existían 202 programas de posgrado y tan sólo 22 revistas indexadas. Así mismo, los centros e institutos de investigación son 58, frente a 300 programas de pregrado y posgrado. (Revista Planeación, 2005).

Es necesario reconocer que la estructura de la universidad en relación con el personal académico y el personal administrativo es aproximadamente de 1 a 1. Este elevado coeficiente insinúa que la administración es un más lastre que un apoyo a las labores académicas, correspondiendo a una estructura ineficiente

⁶⁰ De 1996, a 2007 la cobertura ha aumentado en un 35.48% y los recursos propios a 2005 ya son el 50 del presupuesto de la universidad, sin incluir el monto de pensiones.

que frena el logro de los objetivos misionales. No existe tampoco en la universidad una capa de administradores especializados en gestionar eficientemente la vida académica e investigativa, algo que es usual en los sistemas académicos desarrollados (Johnstone, 2006).

En resumen si se quiere mantener la calidad y potenciar los recursos, deberían buscarse una mezcla en la financiación que contempla una parte del subsidio a la oferta (transferencias) y otra parte de recursos que provengan de las empresas que son finalmente las que se benefician de los profesionales que la universidad provee, así como de algunos de sus investigaciones y consultorías. La idea es ampliar los beneficios que pueden recibir los empresarios y vincular más los estudios de la universidad con las necesidades del aparato productivo que se desea potenciar.

También existen propuestas como la de Jorge Iván González (2006) que visualiza la solución al problema de la financiación de la universidad pública en el cobro de impuestos a los egresados de las universidades públicas exclusivamente. Cada egresado que supere cierto ingreso mínimo será responsable de un impuesto especial a su renta por un período de 15 años hasta que el Estado recupere el monto invertido y pueda disponer de él para financiar al sistema de educación superior. Sin embargo, existen problemas de equidad,

aunque González no los reconoce en la propuesta, en tanto considera tan sólo a los sujetos que reciben el beneficio directo de la educación, dejando por fuera a los egresados de las instituciones privadas que también usufructúan parte de los recursos públicos y que en el caso de las universidades de elite tienen mayor probabilidad de obtener ingresos más altos.

Otra solución que contempla los problemas de equidad son los créditos de Ingreso contingente, que han sido aplicados en Australia⁶¹ y Nueva Zelanda⁶², los cuales consisten en recibir un préstamo que sólo es reembolsado cuando los ingresos de los egresados superan un nivel preestablecido.⁶³ De esta manera el egresado es protegido y puede extender el período de pago mucho tiempo después, cuando efectivamente obtenga el nivel de ingresos fijado (Harding, 1995). El problema asociado a este tipo de financiación es la recuperación de la cartera.

Además, pueden explorarse otras avenidas de financiación que tienen que ver con que los mayores beneficiados por la sede central de Universidad Nacional

⁶¹ Donde no existen las cuotas de matriculas, pero existe un sistema de contribución a la educación superior del cual son responsables los estudiantes de educación universitaria. Además se diferencia entre los créditos de matricula y de sostenimiento. Dicha contribución se puede pagar anualmente con el beneficio de un descuento del 25% o después de terminar sus estudios, pero el pago sólo será efectivo cuando alcancen un nivel mínimo de ingresos, además el sistema gravable es progresivo sobre el ingreso. La tasa de interés es muy baja, en algunos casos igual a cero.

⁶² No hay diferenciación entre prestamos por matricula y por mantenimiento, aunque son separados en tres componentes –libros, mantenimiento y matricula- La cobertura de éstos créditos es más amplia, pues incluye a instituciones politécnicas. Además, sobre el umbral fijado para el ingreso gravable se debe pagar el 10% del total de éste. La tasa de interés es alta, pues tiene un componente fijo bajo y un ajuste a la inflación que da el interés total, pero además el interés varía de acuerdo al ingreso del egresado.

⁶³ Ya sea para cubrir costos de matricula o costos de mantenimiento.

son los ciudadanos del distrito capital y de Cundinamarca, mientras que ninguno de estos entes le hace aportes presupuestales. Aunque es cierto que la alcaldía de Bogotá ha sido una fuente importante de contratos de asesorías, auditorías e interventorías, una ley de educación orientada por el federalismo fiscal ordenaría que los mayores beneficiados por la Universidad contribuyeran a su sostenimiento (como en el caso de Bogotá y Cundinamarca).

Para finalizar, lo evidente es que el aporte de recursos públicos debe continuar siendo la fuente fundamental y creciente de la Universidad Nacional para la obtención de sus objetivos misionales. El autofinanciamiento debe complementar el esfuerzo público, potenciarlo, pero se deben controlar los riesgos asociados con el desborde de la consultoría y la extensión, impidiendo que los profesores se concentren en ellos e incentivando más la buena docencia y sobre todo la investigación. Se podría considerar para Colombia la combinación de lo anterior con un sistema como el de Australia que integra lo mejor del sistema de préstamo para culminar una carrera, con condiciones flexibles de pago o condonación de la deuda, en caso de que el estudiante no logre terminar sus estudios o el mercado no lo absorba o gane menos de cierto ingreso que le permita pagar la deuda sin afugias. Este sistema permitiría cobrar matrículas más altas, sin perder progresividad.

BIBLIOGRAFÍA

Altbach, Philip G. Reisberg, Liz. Rumbley, Laura E. (2009). Tras la pista de una revolución académica: Informe sobre las tendencias actuales para la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior organizada por la UNESCO en. Resumen ejecutivo

Amador Roberto, Botero Álvarez Javier, Cadena Silva, Claudia, Montoya, Juny, Bogoya, Daniel. Silva, Eduardo, Escobar Ricardo, Guzmán Carolina, Pacheco Iván Rincón Luz Emilse, Rodríguez Lalinde Carlos (2005). Ministerio de Educación Nacional. Competencias Y Evaluación. Educación Superior Boletín Informativo #5 Octubre/ Diciembre.

Ascun (2006). Estudios Sobre la Educación Superior en Colombia. Texto en internet http://ascun.org.co/documentos/estudios_sobre_la_educacion.pdf. Consulta realizada octubre 2007.

Becker G (1964). Human Capital. New York Columbia. University Press.

Brunner, J. et al. (1995) Educación Superior En América Latina: Una Agenda De Problemas, Políticas Y Debates En El Umbral Del Año 2000. Texto en Internet <http://www.schwartzman.org.br/simon/brunner95/brunner95.htm>

Conferencia 46ª. Internacional De Educación (Cie). Informe Nacional Sobre el Desarrollo de la Educación en Colombia. Ginebra Suiza, Septiembre 5 Al 7 De 2001.

Colciencias Informe de Gestión. http://www.colciencias.gov.co/sobre_colciencias. Consulta realizada en julio 2010.

Contraloría Distrital de Bogotá. INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL. Texto en Internet http://pqr.contraloriabogota.gov.co/...2008/.../UNIVERSIDAD_DISTRITAL.doc. Consulta realizada en mayo de 2010.

Creedy John, Patrick Francois (1992). Higher Education and Progressive Taxation: Equity, Efficiency and Majority Voting. Journal of Economic Studies, Vol. 19 No. 4, 1992. Pp 17-30. MCB University Press. D144-3585

Declaración Mundial Sobre La Educación Superior En El Siglo XXI: Visión Y Acción Y Marco De Acción Prioritaria Para El Cambio Y El Desarrollo De La

Educación Superior. Aprobados Por La Conferencia Mundial Sobre La Educación Superior La Educación Superior En El Siglo XXI: Visión Y Acción 9 De Octubre De 1998. Tomado de: <http://www.unesco.org/education/>

Estadísticas graduados. Salarios por IES. Texto en internet <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/article-195067.html>. y <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/article-195068.html>. Consulta realizada 16 de noviembre de 2009

Estadísticas graduados. Salarios por IES. Texto en internet http://www.graduadoscolombia.edu.co:8080/o3portal/viewdesktop.jsp?cmd=open&source=Situacion+Laboral%2FVinculaci%F3n+2009+-+Ingreso+y+Tasa+de+Cotizantes+por+Nivel+de+Formaci%F3n%23_public Consulta Realizada mayo de 2010.

Fondo Monetario Internacional. Proyecto de construcción y estimación no paramétrica de un sistema de estadísticas de las Finanzas Públicas para el Gobierno Central de Colombia. Ministerio de Hacienda y crédito Público, Junio (2002)

Giraldo Cesar (2005). Finanzas Públicas en América Latina: La economía Política. Ediciones Desde Abajo. Tercera Edición. Bogotá.

Harding, Ann (1995). Financing Higher Education: An Assessment of Income-Contingent Loan Options and Repayment Patterns over the Life Cycle. *Education Economics*, August 1995, v. 3, iss. 2, pp. 173-203

Hettich Walter (1969). Mixed Public and Private Financing of Education: Comment. *The American Economic Review*. Vol 59. pp 210-212.

ICETEX. Plan Estratégico 2007 – 2010. (2007) Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX. Texto en internet: <http://www.icetex.gov.co/portal/LinkClick.aspx?fileticket=98iZKQj%2fmzq%3d&tabid=807&mid=1712>. Consulta realizada octubre 30 de 2009.

Jongbloed, Ben (2004) Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. In: Fulbright Brainstorms 2004 - New Trends in Higher Education, September 24-25, 2004, Lisbon, Portugal. Texto en Internet: <http://doc.utwente.nl/56075/1/engpap04fundinghe.pdf>. Mayo 16 de 2010.

Kornai, János, Maskin, Eric and Roland, Gérard. Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*. Vol. 41, No. 4 (Dec., 2003), pp.

1095-1136. Published by: American Economic Association. Article Stable URL: <http://www.bases.unal.edu.co:2065/stable/3217457>

Libreros, Daniel, et al. Tensiones de las Políticas Educativas en Colombia. Balance y Perspectivas. Universidad Pedagógica Nacional.

Martínez Boom, Alberto (2004). De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina. Anthropos – Convenio Andrés Bello. Barcelona – España.

Ministerio de Educación. Estadísticas Educación Superior. SNIES. <http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/article-212400.html>. Consulta realizada junio de 2010.

Misas Arango, Gabriel. (2004). La Educación Superior En Colombia: Análisis Y Estrategias Para Su Desarrollo. Bogotá: Universidad Nacional De Colombia.

Martínez de Pisón, José. El derecho a la educación y la enseñanza. España: Dykinson, 2004. p 11. En Internet: <http://site.ebrary.com/lib/unalbog/Doc?id=10056360&ppg=11> Consulta realizada 15 febrero de 2007.

Mora Toscano, Oliver (2006). Las Políticas Educativas En América Latina: Un Análisis De La Educación Superior Desde La Visión De La Banca Multilateral Revista “Apuntes del CENES”, No 39, Escuela de Economía, UPTC, enero.

Observatorio de la Universidad Colombiana. Texto en Internet: <http://www.universidad.edu.co>. Consulta realizada noviembre 11 de 2009.

Pauly. Mark V (1967). Mixed Public and Private Financing of Education: Efficiency and Feasibility” American Economic Review. Vol 57, pp 120-130.

Ranking de Universidades. Texto en: http://www.webometrics.info/rank_by_country_es.asp?country=co. Consulta realizada en mayo de 2009..

Ranking de universidades acreditadas http://www.universidad.edu.co/index.php?Itemid=52&id=31&option=com_content&task=blogcategory. Consulta realizada en julio de 2010.

Ranking Iberoamericano de Universidades. Investigación http://www.scimagoir.com/pdf/sir_2009_world_report.pdf Consulta realiza

Revista Dinero. Las mejores universidades por los ECAES. http://www.dinero.com/administradores/universidades/mejores-universidades-ecaes_57731.aspx.

Rico Higueta, Darío Alberto. *Evaluación del Costo de las Matrículas en La Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Julio de 2005. En Internet* <http://www.unalmed.edu.co/~planea/documentos/EvaluacionMatriculasUnalMed.pdf>. Consulta realizada 30 junio de 2009.

Schwartzman Simon (2002). Higher Education and the Demands of the New Economy in Latin America Background paper for the World Bank's report on "Closing the Gap in Education and Technology", Latin American and Caribbean Department.

Schwartzman Simon (2006). La Universidad como Empresa Económica. Revista de la Educación Superior (México), vol. XXX (1), n. 117, Enero-Marzo, pp. 99-104. Versión original preparada para el seminario sobre "El Papel de las Universidades en el Desarrollo Social" realizado pelas agencias de cooperación técnica da Alemania (GTZ, CIM, DAAD, DSE), Universidad Austral de Chile, Valdivia, 3 a 7 de marzo de 1996.

Shaw, Kathleen M. and Rab, Sara. Market Rhetoric versus Reality in Policy and Practice: The Workforce Investment Act and Access to Community College Education and Training. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 586, Community Colleges: New Environments, New Directions (Mar., 2003), pp. 172-193. Published by: Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science. Texto en Internet: <http://www.jstor.org/stable/1049725>. Consulta realizada 26/06/2010 10:29

Universidad Pedagógica Nacional. Boletín Estadístico 2008. Texto en Internet <http://www.pedagogica.edu.co/portal/redir.php?esquema=55>. Consulta realizada en mayo 2010.

Torres Gonzalo. La consultoría en el país: ¿deben o no participar las universidades en esos procesos?. Universidad de los Andes. Abril de 2008.

Universidad de los Andes. Boletín estadístico 2008. Texto en internet: http://planeacion.uniandes.edu.co/index.php?option=com_content&task=section&id=215. Consulta realizada en mayo de 2010.

Universidad de los Andes. Programa de Donaciones. Texto en Internet: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=43&Itemid=193. Consulta realizada en julio de 2010

Vandenberghe V. (2005). Free Higher Education Regressive Transfer or Implicit Loan? Discussion Paper. Texto en Internet:

Vélez, Carlos Eduardo. (1995). Gasto Social y Desigualdad. Logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Vélez, Cecilia María. Ministerio de Educación. Texto en Internet: <http://www.universidad.edu.co/index.php?option=comcontent&view=article&id=303:bien-en-cobertura-regular-en-calidad&catid=2:informe-especial&Itemid=199> Consulta realizada noviembre 11 de 2009.

Vergara Carmen y Simpson Mary (2001). Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos. República de Colombia. Archivos de Economía. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el Sector educativo. (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP). Documento 168. 1° de Diciembre de 2001.

Zapata Domínguez, Alvaro. Medina, Ludmila. (2007) Estudio Comparativo de Cuatro Universidades Públicas Colombianas. Texto en Internet: http://planeacion.univalle.edu.co/a_gestioninformacion/sue/COMPARATIVO_2007.pdf. Consulta realizada el 30 de octubre 2009.

Normas

▪ **2009**

El Decreto 793 de 2009 del Departamento Administrativo de la Función pública

▪ **2006**

LEY 1084 DE 2006. (Agosto 4) Diario Oficial No. 46.350 de 4 de agosto de 2006. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso.

LEY 1012 DE 2006 (enero 23) Diario Oficial No. 46.160, de 23 de enero de 2006 CONGRESO DE COLOMBIA Por medio de la cual se reforman los artículos 111

y 114 de la Ley 30 de 1992, sobre Créditos Departamentales y Municipales para la Educación Superior.

▪ **2005**

LEY 1002 DE 2005 (diciembre 30) Diario Oficial No. 46.137 de 30 de diciembre de 2005 CONGRESO DE COLOMBIA Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones.

▪ **2003**

LEY 812 DE 2003 (junio 26) Diario Oficial No. 45.231, de 27 de junio de 2003. Poder Público - Rama Legislativa Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.

▪ **2002**

Decreto 0808 de Abril 25 de 2002: Por el cual se establece el crédito académico como mecanismo de evaluación de calidad, transferencia estudiantil y cooperación interinstitucional.

LEY 647 DE 2001. Por la cual se modifica el inciso 3o. del artículo 57 de la Ley 30 de 1992. (Febrero 28) Diario Oficial No. 44.345, de 3 de marzo de 2001.

▪ **2001**

Ley 715 de diciembre 21 de 2001: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Decreto 2912 del 31 de Diciembre de 2001: Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales u Oficiales del Orden Nacional, Departamental, Municipal y Distrital.

▪ **1994**

Ley 115/1994 Título IX. Financiación De La Educación. Capítulo I. Recursos Financieros Estatales (febrero 8) Diario Oficial No. 41.214, de 8 de febrero de 1994

Decreto 2904 de 1994 y reglamentada por el Acuerdo 06 de 1995 del CNA

▪ **1992**

Ley 30 de 1992. Por la Cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

DOCUMENTOS UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

- RESOLUCIÓN 2513 de abril 9 de 2010 por medio de la cual se otorga la acreditación institucional de alta calidad a la universidad nacional de Colombia. Texto en Internet: <http://www.acreditacionun.unal.edu.co/> Consulta realizada en mayo de 2010.
- RESOLUCIÓN NÚMERO 229 (13 MARZO DE 2007) “Por la cual se establecen los procedimientos para la aceptación, legalización, recepción y registro de las donaciones que recibe la Universidad Nacional de Colombia”
- ACUERDO NÚMERO 020 DE 2001 - Acta número 09 del 12 y 13 de diciembre de 2001. "Por el cual se reglamentan los Estudios de Posgrado en la Universidad Nacional de Colombia"
- Estatuto General Universidad Nacional de Colombia, Capítulo X, Régimen Financiero, Presupuestal y Contractual.
- Naturaleza y fines. Texto en Internet http://www.unal.edu.co/contenido/sobre_un/sobreun_naturaleza.htm. Consulta realizada mayo 2007.
- Simege (2008). *Rediseño* Sistema de indicadores de gestión de la Universidad Nacional de Colombia. Acta 4. 20 de febrero 2008.
- Resolución 120 (2001). Rectoría General. “Por la cual se introducen modificaciones a la Resolución 040 de febrero de 2001 de la Rectoría General”
- Revista de la Oficina Nacional de Planeación No. 10. (2005). Estadísticas e Indicadores Universidad Nacional de Colombia. Julio.
- Vicerrectoría Académica de la Universidad Nacional de Colombia. Texto en Internet: <http://www.acreditacionun.unal.edu.co/> Consulta realizada el 16 de noviembre de 2009

DATOS PRESUPUESTALES UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

- Gerencia Financiera - Informes de ejecución presupuestal años 1993 a 2006 Nivel Nacional.
- Gerencia Nacional Financiera Y Administrativa. Marzo de 2008. Informe de Gestión Vigencia 2007. Universidad Nacional de Colombia. Texto en internet http://www.unal.edu.co/gerencia_finad/documentos/0.Informe_Gestion_GNF_A_2007.pdf. *Consulta realizada el 30 de octubre de 2009.*