

**LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA: ENTRE EL INTERÉS PRIVADO Y EL  
BIEN PÚBLICO EN EL TRANSCURSO DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS**

**ANGIE GUERRERO BAYÓN**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2014**

“La Universidad Nacional de Colombia: entre el interés privado y el bien público en el transcurso de las dos últimas décadas”

Monografía de Grado

Presentado como requisito para optar al título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Angie Guerrero Bayón

Dirigido por:

Freddy Eduardo Cante Maldonado

Semestre II, 2014

*A mi mamá, por su amor y apoyo incondicional.*

*Mi eterna compañera de ruta.*

## AGRADECIMIENTOS

Esta monografía, es mucho más que un requisito de grado. El haber estudiado mi educación media en un colegio público me mostró cuán difícil fue para muchas jóvenes el ingreso a una institución de educación superior, debido a obstáculos sociales y económicos en nuestra sociedad. De esta forma, siendo consciente de lo afortunada que soy, dedico esta investigación a todas mis compañeras de colegio y a mis maestros por su invaluable labor a pesar de las adversidades.

Un infinito agradecimiento a mi mamá, mi luz y apoyo incondicional en este viaje, no hay un número de líneas que sean suficientes para agradecerle por el sacrificio de toda una vida. A mis abuelos, mis tíos y mi hermano, porque siempre creyeron en mis capacidades y fortalezas para vencer las dificultades en el camino, gracias a su arduo trabajo de generación tras generación es que hoy estoy un paso más cerca de materializar el sueño de toda una familia.

Mi más sincero sentimiento de admiración y agradecimiento a mi director de monografía Freddy Cante, quien desde un comienzo me motivó y apoyó para sacar adelante este proyecto, su visión del mundo ha hecho surgir una versión más crítica y mejorada de mi misma.

Gracias a cada uno de los docentes de la facultad que con sus cátedras contribuyeron a mi formación profesional y el fortalecimiento de mis capacidades humanas.

Por último, pero no menos importante un agradecimiento muy especial a mis compañeros de carrera y en especial a mi amiga Clara Franco; es altamente reconfortante saber que en el futuro algunas de las decisiones más importantes y trascendentales de nuestro país, estarán en tan buenas manos. Siempre me sentiré muy orgullosa al saber que durante los que probablemente han sido los mejores cinco años de mi vida, tuve la oportunidad de aprender grandes lecciones de cada uno de ustedes y retribuirles tan maravillosa experiencia con lo mejor de mí. ¡Gracias colegas!

## RESUMEN

*El propósito de esta monografía es analizar la incidencia que ha tenido el modelo de autofinanciación incentivado por el Estado colombiano en el carácter público de la Universidad Nacional de Colombia en los últimos veinte años, a partir de la teoría de los bienes club. Se plantea desde el análisis teórico y factico una revisión a la normatividad de la Educación Superior en Colombia para explicar la forma en que el aumento desequilibrado de los recursos propios frente a los aportes de la nación en el presupuesto de la Universidad Nacional de Colombia, sumado a algunas problemáticas en los gastos de funcionamiento, ha perpetuado los niveles de exclusión en el acceso al bien, restringiendo de esta forma el carácter público del servicio que ha prestado esta institución en las últimas dos décadas.*

### **Palabras clave:**

*Universidad Nacional de Colombia, Bienes Club, Educación Superior, Política Pública, Autofinanciación.*

## ABSTRACT

*The purpose of this paper is to analyze the impact that has had the self-financing model encouraged by the Colombian State on the public nature of the Universidad Nacional de Colombia in the last twenty years, in light of the theory of club goods. From the theoretical and factual analysis, this research reviews the standards of higher education in Colombia in order to explain how the unbalanced increase of private resources and the static public financing of the National University of Colombia, besides some problems in operating costs, has perpetuated the high levels of exclusion in the access to the good, resulting in a restriction of the public nature of the service rendered by this institution in the last two decades.*

### **Key words:**

*Universidad Nacional de Colombia, Club Goods, Higher Education, Public Policy, Self-financing.*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. APROXIMACIÓN A LA TEORÍA DE LOS BIENES CLUB Y LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO.	12
1.1. Los bienes club.	12
1.2. Análisis previo de la Universidad Nacional de Colombia entendida como bien club.	15
1.3. La educación entendida como un instrumento para el desarrollo de las naciones, según la teoría del capital humano.	20
2. CARACTERIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN COLOMBIA.	25
2.1. Marco Normativo de la Educación Superior en Colombia y la Universidad Nacional de Colombia.	25
3. ANÁLISIS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS.	40
3.1 Incidencia del marco normativo de la educación superior en la calidad de la oferta académica de la Universidad Nacional de Colombia.	55
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	62
BIBLIOGRAFÍA	

## LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Tabla 1.	Tasa de absorción Universidad Nacional de Colombia. Periodo 2002-2012	16
Gráfico 1.	Evolución del presupuesto de la Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.	19
Gráfico 2.	Evolución del gasto público en educación en Colombia como porcentaje del PIB. Periodo 1992-2012.	34
Gráfico 3.	Evolución del PIB de Colombia en los últimos 20 años.	34
Gráfico 4.	Participación porcentual de estudiantes admitidos Universidad Nacional de Colombia por estrato. Periodo 1996-2012.	35
Gráfico 5.	Composición del presupuesto anual de la Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.	41
Gráfico 6.	Presupuesto de gastos en funcionamiento e inversión de la Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.	43
Gráfico 7.	Aportes de la nación Vs Gastos de funcionamiento de la Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.	45
Gráfico 8.	Docentes de planta de la Universidad Nacional de Colombia según dedicación. Periodo 1992-2012.	47
Gráfico 9.	Evolución de ingresos por concepto de matrícula de pregrado Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.	49
Gráfico 10.	Total de alumnos matriculados en pregrado Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.	51

Gráfico 11. Total de alumnos matriculados en posgrado Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.	52
Gráfico 12. Evolución de aspirantes y admitidos a programas de pregrado en la Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.	54
Gráfico 13. Evolución del personal docente de la Universidad Nacional, según máximo nivel de formación. Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.	58

## INTRODUCCIÓN

Los debates sobre la Educación Superior en Colombia del 2012, no solamente representaron en su momento una victoria de las movilizaciones sociales en el país, sino que a su vez lograron visibilizar las dificultades alrededor de la cobertura de educación superior, las cuales han funcionado como una constante a lo largo de las últimas décadas.

Si bien es cierto que la tasa bruta de cobertura de educación superior ha aumentado en los últimos veinte años, pasando del 15% en 1995 (Ministerio Nacional de Educación [MEN] 2005) al 42,4% para el año 2012 (MEN 2013), este aumento no se ha dado de forma equilibrada ya que es el resultado de un incremento significativo en la oferta por parte de establecimientos educativos de carácter privado, más no por un aumento de los mismos pertenecientes al sector público.

La exclusión social que actualmente experimenta el país en el acceso a la educación superior pública, no solamente es una muestra de las dificultades en la formulación e implementación de la ley 30 de 1992, sino que también da cuenta de un problema más grande relacionado a la forma en que el Estado justifica el gasto público en educación.

La baja inversión del Estado en el sector educativo, sumado a la deficiente administración de los recursos y la ausencia de una política integral de educación superior, ha afectado por completo el desarrollo económico y social del país.

En medio de este escenario, se encuentra la Universidad Nacional de Colombia –UNAL–, la cual se ha logrado consolidar como una de las instituciones más grandes y reconocidas en el país debido a sus altos estándares de calidad académica. Sin embargo, en las últimas décadas la universidad se ha constituido como un bien público al que solamente unos pocos logran acceder.

El problema en la oferta de la UNAL como un bien público, es directamente proporcional a las dificultades presupuestales y administrativas que ha venido sobrellevando esta institución, especialmente desde la promulgación de la Ley 30 en 1992, donde gran parte de la responsabilidad financiera del Estado le fue transferida a las rentas propias de la universidad.

En la actualidad, la participación de los recursos propios y los aportes de la nación se dividen de manera equitativa para financiar a la universidad. Según los datos estadísticos proporcionados por esta institución, para el 2012 cerca del 56,1% del presupuesto anual correspondía a los recursos de la nación y el 43,9% a las rentas propias. (Universidad Nacional de Colombia [UNAL] 2013b, pág.167)

Este bajo financiamiento estatal ha ocasionado que al cierre del año 2012, tan solo el 11% de los aspirantes a un programa de pregrado de la UNAL sean admitidos, mostrando que la cantidad de cupos disponibles en la institución dista bastante de responder a la demanda social de educación superior en el país. (UNAL 2013b, pág.42)

Gracias los datos estadísticos proporcionados por la universidad y la evidencia empírica, en esta monografía se logró establecer que este bien no posee las condiciones que determinan la naturaleza de un bien público y que por el contrario ha dado muestras de ser un bien con un alto nivel de exclusión mejor entendido en la teoría económica como un bien club.

Dicho esto, la presente investigación no estuvo enfocada en determinar si la UNAL es un bien club o un bien público, porque como se mostrará más adelante desde hace décadas la educación dejó de ser entendida como un bien puramente público y en este caso, hay información clave para definir esta institución como un bien club.

Por el contrario, esta investigación pretendió generar una serie de reflexiones en torno a las circunstancias normativas, sociales y económicas que han condicionado la oferta de la UNAL para que de esta forma, a la luz de la teoría de los bienes club se pueda generar una serie de recomendaciones que permitan reducir los niveles de exclusión que caracterizan a la universidad.

En consecuencia, la pregunta de investigación que se planteó para el desarrollo de este trabajo de grado es ¿de qué manera la política del financiamiento de la Universidad Nacional de Colombia ha restringido notablemente su carácter público durante los últimos veinte años? y la hipótesis inicial que se propuso como respuesta fue que el aumento desequilibrado de los recursos propios frente a los recursos de la nación en el financiamiento de la Universidad Nacional de Colombia, sumado a una mala gestión de los mismos, han restringido el carácter público de esta institución en los últimos veinte años, haciendo de este bien público un bien club muy exclusivo.

Sin embargo, esta hipótesis solamente pudo ser justificada parcialmente gracias a la información complementaria que fue recolectada durante el desarrollo de la investigación. De esta manera, la nueva hipótesis que se plantea es que el aumento desequilibrado de los recursos propios frente a los recursos de la nación en el financiamiento de la Universidad Nacional de Colombia, sumado a las dificultades en la ejecución presupuestaria de la misma, han restringido el carácter público de esta institución en los últimos veinte años, haciendo de este bien público un bien club muy exclusivo.

En ese orden de ideas, el objetivo general de esta investigación es analizar la incidencia que tiene el aumento del capital privado frente a la inversión estática en aportes de la nación en la restricción del carácter público de la Universidad Nacional de Colombia, a partir de la teoría de los bienes club. Guiados por este gran objetivo los tres capítulos del trabajo se desglosan como sigue:

En el primer capítulo, se busca definir los lineamientos alrededor de los bienes públicos y los bienes club, con el fin de crear unos marcos de referencia que brinden herramientas de evaluación para analizar el caso de la Universidad Nacional de Colombia.

De igual forma, en esta primera parte se quiere reflexionar sobre la forma en que se ha entendido la educación en el país, haciendo especial énfasis en ¿cómo justifica el Estado el gasto público en educación superior?

En el segundo capítulo, se quiere identificar el marco normativo que ha regulado la política de educación superior pública en el país y analizar los marcos legales bajo los cuales se reglamenta la Universidad Nacional de Colombia. Se presentan las principales implicaciones sociales, económicas y políticas que ha tenido la ausencia de una política estatal integral en materia de educación.

En el tercer capítulo, se hace un esfuerzo por identificar los efectos que han tenido los aportes de la nación y las rentas propias en la provisión, consumo y utilidad de la Universidad Nacional de Colombia como un bien común. Igualmente, se muestran las transformaciones más significativas que ha sufrido la universidad en términos de acceso, calidad y número de miembros que conforman la institución.

Finalmente, se abordarán las conclusiones y se realizará un análisis de la Universidad Nacional de Colombia entendida como un bien club, a partir de las reflexiones obtenidas en las tres primeras partes de la investigación.

## 1. APROXIMACIÓN A LA TEORÍA DE LOS BIENES CLUB Y LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO

De acuerdo con los objetivos específicos planteados al inicio de la investigación, este primer capítulo está subdividido en tres partes con el fin de precisar los principales enfoques teóricos que pueden contribuir y eventualmente determinar el debate del carácter público de la Universidad Nacional de Colombia durante los últimos veinte años.

### 1.1. Los bienes club.

La Universidad Nacional de Colombia se fundó en septiembre de 1867 mediante la Ley 66, a partir del proyecto presentado por José María Samper y abrió sus puertas en febrero de 1868. Con la creación de la UNAL se buscaba entre otros motivos, la consolidación del carácter público para la educación superior en el país y por ende, el gasto público como principal fuente de financiación resultaba imprescindible para el funcionamiento de la institución. (Eslava 1868, pág.10)

Desde entonces, el Estado le ha otorgado el carácter de bien público a la universidad, sin embargo su reducido y estático apoyo financiero han puesto en consideración dicha condición. En consecuencia, resulta pertinente abordar algunos planteamientos básicos sobre los bienes públicos antes de analizar la teoría de los bienes club.

Si bien el estudio de los bienes públicos ha estado presente en el campo de la economía desde finales del siglo XVIII, no se generaría sino hasta mediados del siglo XX los principales supuestos de la teoría de los bienes públicos, a partir de los trabajos de Richard Musgrave y Paul Samuelson. (García 2004, pág.188) De esta forma, se entiende que los bienes públicos puros son “aquellos que exhiben simultáneamente las características de no rivalidad o indivisibilidad en el consumo e inaplicabilidad del principio de exclusión” (García 2004, pág.188).

Así, la no rivalidad en los bienes económicos hace referencia a que la participación de un individuo adicional en el consumo del bien no restringe los beneficios que obtienen los demás consumidores. (Cornes y Sandler 1986, pág.8) Por su parte, la no exclusión “implica que no es posible (incluso si fuese eficiente), una vez provisto el bien, excluir de los beneficios de su consumo a ningún agente” (García 2004, pág.188).

Con el paso del tiempo se hizo evidente que los bienes públicos puros de la forma como fueron concebidos por académicos como Samuelson, se quedaban cortos en la práctica. Los problemas de provisión y financiamiento de los bienes públicos comenzaron a ser una constante, quedando al descubierto la necesidad de establecer mecanismos al interior de estos bienes que les permitieran a los gobiernos responder de manera eficiente a las nuevas y crecientes demandas sociales.

A partir de este momento, la polarización entre los bienes públicos puros y los bienes privados comenzaron a tener otra perspectiva de análisis, tomando fuerza el estudio de los bienes impuros, término utilizado bien sea el caso de bienes públicos puros o bienes privados. Los bienes públicos impuros son por definición, aquellos bienes públicos de los cuales sus beneficios son parcialmente rivales y/o parcialmente excluyentes. (Cornes y Sandler 1986, pág.9)

En 1965 el nobel de economía James Buchanan, publicó en la revista académica *Económica* el artículo "An Economic Theory of Clubs", en el cual el autor establece la existencia de unos bienes públicos impuros, los cuales en pro de disminuir la rivalidad proceden a incrementar los niveles de exclusión, funcionando de la misma forma que un club. (Buchanan 1965, págs.1-2)

Desde entonces, la lista de bienes públicos impuros se fue expandiendo gradualmente con el paso de los años, permitiendo incluir bienes y servicios como las áreas de recreación, colegios, autopistas, sistemas de comunicación, parques nacionales e incluso, el espectro electromagnético, entre otros. (Cornes y Sandler 1986, pág.4)

En principio, un club es un grupo voluntario de individuos que reciben beneficios mutuos del compartir bien sea los costos de producción, las características de los miembros, o un bien caracterizado por beneficios exclusivos; siendo este tipo de condiciones las que le dieron nombre a la teoría desarrollada por Buchanan en 1965. (Cornes y Sandler 1986, pág.347)

En consecuencia, un bien club, es en términos generales un bien que puede ser excluyente en su consumo, comunmente no rival, pero con un considerable nivel de congestión, a diferencia de un bien público puro. De esta forma, el autor señala que a mayor número de miembros en el club, es posible proveer una mayor cantidad del bien colectivo y la contribución de cada individuo será menor. (Buchanan 1965, pág.4)

Sin embargo, teniendo en cuenta que el consumo individual del bien privado será menor ya que el producto marginal por un nuevo miembro es decreciente, se hace necesario crear un

mecanismo de exclusión que permita alcanzar un óptimo en la provisión del bien al establecerse un tamaño óptimo del club. (Buchanan 1965, págs.4-5)

Este mecanismo de exclusión hace el trabajo de una barrera o defensa de entrada, con lo cual solamente aquellos individuos que paguen la tarifa o el costo establecido, podrán hacer uso del bien. Dado el caso de unos individuos que no puedan acceder al bien, éstos solamente tendrán la opción de adherirse a otro club que provea el mismo bien club o no formar parte de ninguno que ofrezca el bien que se necesita. (Cornes y Sandler 1986, pág.349)

No obstante, al igual que los bienes públicos puros, los bienes club presentan un inconveniente a la hora de determinar el pago que se supone que debe hacer cada individuo para acceder al bien, el cual se identifica como el problema del polizón o free rider.

La complicación radica en que los consumidores tienen incentivos para ocultar sus verdaderas preferencias, pues estas determinan el pago que realizan pero no su consumo; es decir, los consumidores saben que sin importar cuánto contribuyen para la producción del bien público siempre podrán acceder libremente a él. Este es el tradicional problema del free rider (Camelo 2009, pág.37).

Frente a este tema, de acuerdo con los planteamientos de M. Olson en los grupos muy grandes no existen suficientes incentivos selectivos para que los individuos racionales actúen voluntariamente en pro del beneficio grupal, prevaleciendo de esta forma los intereses individuales. Esto debido principalmente a que cuando los costos de producción de un bien son muy elevados y los costos de las contribuciones individuales al grupo son muy bajos, los miembros se inclinarán por no realizar los pagos correspondientes, ya que a los ojos de éstos una variación tan pequeña puede ser fácilmente imperceptible. (Olson 2001, págs. 213-216)

La congestión en los bienes club puede tomar diferentes formas, tal como lo son las largas esperas, un servicio lento, un aumento de las interrupciones del servicio y altas tasas de accidentes, entre otras dependiendo del tipo de beneficios del club. (Cornes y Sandler 1986, pág.348)

Adicionalmente, Buchanan sostiene que los bienes club se caracterizan por tener una gran demanda, lo cual se traduce en un grado de voluntad muy alto para acceder al bien. (1965, pág.5) En consecuencia:

Quando los individuos valoran mucho el bien colectivo, el resultado eficiente estará dado por un club con más miembros que si se valorase menos. Aquellos clubes de gran tamaño proporcionan gran cantidad de bien colectivo para sus miembros, pero excluyen de su consumo a aquellos que no pertenecen a él. En contraste, el club menos numeroso sería aquel que se conforma por una sola persona, en cuyo caso estaríamos hablando de un bien privado, donde no se valora el bien colectivo (Camelo 2009, pág.40).

La teoría de los bienes club inicialmente propuesta por Buchanan tiene como objetivo identificar el tamaño óptimo del club que se fija según el número de miembros, de forma tal, que se pueda determinar el miembro marginal que maximiza el beneficio de los otros miembros del mismo. Teniendo en cuenta que la adición de miembros puede y normalmente afecta el costo del bien a cualquiera de ellos, el individuo solamente alcanza un pleno equilibrio en el club cuando los beneficios marginales que corresponden a tener un miembro adicional, son exactamente iguales a los costos marginales de añadir un nuevo miembro. (Buchanan 1965, pág.5)

Posteriormente, autores como Toed Sandler y Richard Cornes, los cuales han sido citados previamente, fueron gradualmente complementando los planteamientos de los bienes club de 1965. Estos dos economistas concibieron dos modelos diferentes de bienes club dependiendo de si sus miembros comparten o no algunas características. Un bien club puede ser homogéneo si sus miembros comparten los mismos gustos y costos para poder acceder al bien, si sucede todo lo contrario, se estará hablando entonces de un club mixto. (Cornes y Sandler 1986, pág.351)

En los clubes heterogéneos, si los miembros comparten las mismas características, significa que las reglas del club serán más fáciles de aplicar y el costo de acceso al bien por cada individuo, corresponderá a la división del costo total entre el número de miembros; mientras que en el caso de los clubes mixtos el costo de acceso al bien y la imposición de reglas se encuentran determinados por factores adicionales que requieren estudios sectorizados.

No obstante, Hazle Henderson en su trabajo de 1979 “Jumping to the Safety-Net Economy”, consideró que no es posible concebir un club homogéneo y por ende la naturaleza de estos es mixta en términos de preferencias e ingresos y por ende no es posible lograr un resultado eficiente. (Cornes y Sandler 1986, pág.369)

## **1.2. Análisis previo de la Universidad Nacional de Colombia entendida como bien club**

Como bien se pudo señalar en la primera parte de este capítulo, la teoría de los bienes club es muy pertinente para entender la incidencia que han tenido las condiciones del financiamiento estatal de la Universidad Nacional de Colombia en restringir notablemente el carácter público de esta institución, en la medida que logra explicar la existencia de los altos niveles de exclusión que hoy en día la

caracterizan y establece un modelo mediante el cual es posible identificar las condiciones que lo determinan como un bien, estableciendo una serie de medidas que a futuro pueden hacer de esta, una universidad más inclusiva.

Si bien en los dos siguientes capítulos se hará un estudio cuantitativo y cualitativo de la composición y evolución del financiamiento de la UNAL en las últimas dos décadas, a continuación se precisan las principales condiciones generales que han permitido categorizar a esta institución como un bien club.

En primer lugar, considerando que la educación superior es entendida por muchas sociedades como la principal herramienta que tienen los individuos para ser competitivos en el mercado laboral, durante años en el caso colombiano la UNAL se ha consolidado como un servicio que despierta un alto grado de voluntarismo entre los jóvenes que desean cursar un programa de educación superior. Muestra de ello, es el alto número de aspirantes que aplican cada semestre académico bien sea por primera vez o de forma repetitiva.

En segundo lugar, como se puede observar en la tabla 1, la UNAL presenta un alto grado de exclusión, el cual ha sido constante en el transcurso de las dos últimas décadas a pesar de los esfuerzos de la universidad por ampliar la oferta de cupos de pregrado.

**Tabla 1. Tasa de absorción Universidad Nacional de Colombia. Periodo 2002-2012**

TASA DE ABSORCIÓN UNAL. PERIODO 1992-2012							
Año	Aspirantes	Admitidos	Admitidos/ Aspirantes %	Año	Aspirantes	Admitidos	Admitidos/ Aspirantes %
1992	49.521	5.496	11,10	2003	94.427	10.738	11,37
1993	51.788	5.856	11,31	2004	104.103	10.752	10,33
1994	54.295	5.844	10,76	2005	95.340	11.308	11,86
1995	64.487	7.982	12,38	2006	89.059	10.914	12,25
1996	66.032	7.295	11,05	2007	100.648	10.802	10,73
1997	70.913	8.145	11,49	2008	94.585	11.176	11,82
1998	74.711	8.593	11,50	2009	92.855	10.968	11,81
1999	83.541	9.217	11,03	2010	106.727	12.290	11,52
2000	81.571	9.688	11,88	2011	115.383	12.412	10,76
2001	97.158	9.531	9,81	2012	106.813	12.178	11,40
2002	93.593	9.422	10,07				

Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág.42), (UNAL 2006, págs.37-38) (UNAL 2001, pág.155) y (UNAL 1996, págs.47-48).

Se tiene entonces, que para 1992 se presentaron cerca de 49.521 aspirantes, de los cuales fueron admitidos 5.496 lo cual representa una tasa de absorción<sup>1</sup> del 11.10%. Diez años más tarde, en el 2002 se presentaron 93.593 aspirantes y fueron admitidos 9.422 que equivale a una tasa de absorción del 10,07%. Finalmente, para el año 2012 a nivel nacional se presentaron 106.813 aspirantes a programas de pregrado, de los cuales solamente fueron admitidos 12.178 , significando que el tan solo el 11,40% de los aspirantes logran tener acceso al bien.

Este indicador es muy importante, ya que muestra que la demanda del bien ha aumentado proporcionalmente al incremento de la oferta, lo cual ha tenido como resultado que la exclusión en el acceso de la UNAL para 1992 sea prácticamente la misma del 2012.

En tercer lugar, teniendo en cuenta los datos anteriores es posible entender la razón por la cual este tipo de bienes que funcionan con recursos limitados, requieren de un mecanismo de exclusión, que en el caso de la UNAL se presenta en dos formas diferentes.

El primero hace referencia a una exclusión de tipo intelectual con una barrera de entrada que corresponde al examen de ingreso y el segundo es una exclusión de tipo económico ya que una vez superada la barrera de entrada es necesario el pago de una matrícula para tener acceso a dicho bien.

En el primer caso, si bien no se está excluyendo a los estudiantes de la oportunidad de presentar el examen de ingreso, la finalidad de dicho examen es seleccionar a los estudiantes con mejores capacidades intelectuales que cumplan con el perfil requerido por la universidad en cada uno de sus programas y el resto de los aspirantes quedarán sin acceso al bien, creando al final una rivalidad que se manifiesta en la competencia del examen mismo.

Finalmente, si bien la rivalidad en el consumo no es una condición común a los bienes club, en la UNAL debido a los escasos recursos que tienen a disposición de los estudiantes tales como un número adecuado de laboratorios, aulas de estudio, material de biblioteca y recursos informáticos, se presenta un nivel de rivalidad, que si bien es bajo y no limita del todo los beneficios de los estudiantes, representan un importante factor en la adecuada provisión del bien.

A partir de los anteriores planteamientos, se puede inducir cómo las características que condicionan la UNAL como un bien club en lugar de un bien público, son el resultado de una problemática de tipo presupuestal.

---

<sup>1</sup> Indicador que se obtiene de dividir el número total de admitidos entre el número total de aspirantes en el año que pretende ser estudiado.  $Tasa\ de\ Absorción = \frac{Total\ de\ admitidos}{Total\ de\ aspirantes} \times 100$

De esta forma, se tiene que los recursos de la nación presentes en el financiamiento de la UNAL no han tenido un incremento significativo en los últimos veinte años, si se compara con el considerable aumento porcentual que han registrado los recursos propios en el mismo periodo.

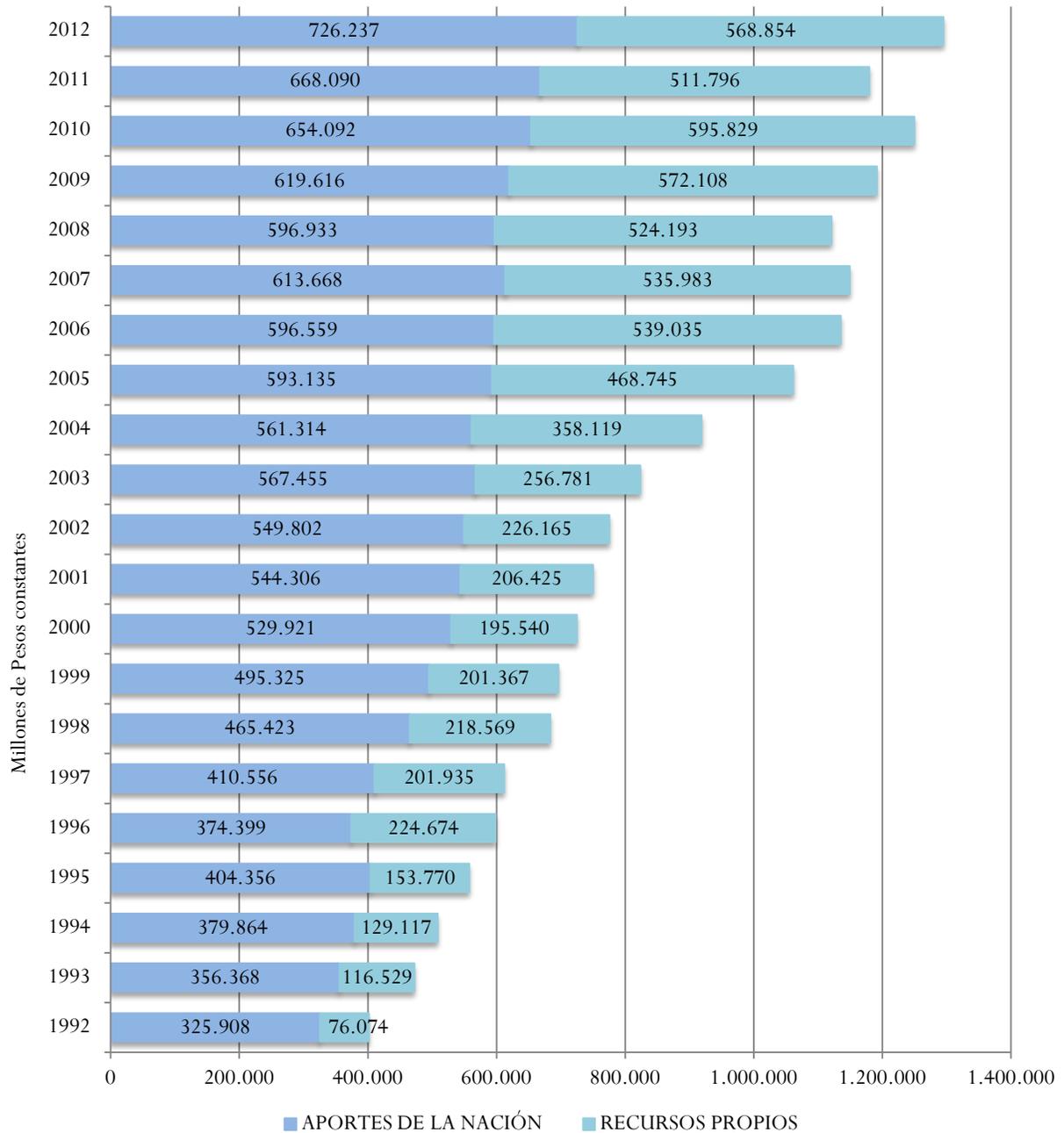
Como se observa en el gráfico 1, en 1992 el presupuesto de la UNAL estaba conformado en un 81% por los aportes de la nación que correspondían a 325.908 millones de pesos, mientras los recursos propios eran de 76.074 millones de pesos que equivale a una participación de 19% entre el total del presupuesto de la universidad.

En los años posteriores se evidencia un constante incremento de los recursos propios y un leve incremento de los aportes de la nación. En consecuencia, para el año 2002 los aportes de la nación fueron de 549.802 millones de pesos, teniendo una participación del 71% y los recursos propios fueron de 226.165 millones de pesos que le permite una participación del 29% entre el total del presupuesto.

A partir de esta fecha, los recursos propios experimentan un aumento significativo de forma tal que al año 2012 estos fueron de 568.854 millones de pesos con una participación del 44%, entre tanto los aportes de la nación para este año tuvieron un incremento mínimo que se vio reflejado en una participación del 56% que equivale a 726.237 millones de pesos.

Se debe tener en cuenta que aún cuando la participación porcentual de los aportes de la nación en el 2012 sea menor a la de 1992, cada año se ha dado un pequeño incremento en relación al año previo como lo ordena la Ley 30 de 1992. Sin embargo, a pesar de que la economía nacional ha experimentado en los últimos años un crecimiento económico considerable, el gobierno central no ha aumentado en la misma proporción los recursos a la UNAL.

**Gráfico 1. Evolución del presupuesto de la Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág.167), (UNAL 2011b, pág.32) y (UNAL 1998, pág.62).

### **1.3. La educación entendida como un instrumento para el desarrollo de las naciones, según la teoría del capital humano**

Si bien es cierto que el aumento desequilibrado de los recursos propios frente a los recursos de la nación en el financiamiento de la UNAL han hecho de esta institución un bien club muy excluyente en los últimos veinte años, también lo es el hecho de que todas estas variables son principalmente el resultado negativo de la forma en que el Estado ha concebido y justificado el gasto público en educación.

Por tal motivo, resulta pertinente para los objetivos de esta investigación realizar un análisis de la teoría del capital humano, la cual es vital para entender el porqué los Estados deben destinar un alto porcentaje de su PIB en el financiamiento público de la educación.

El inicio de la teoría del capital humano se remonta hacia finales del siglo XVIII con los planteamientos elaborados por Adam Smith. Este economista concibió que una mayor productividad, acumulación de capital y crecimiento económico, estaban directamente relacionados a una mayor división social del trabajo, producto de la especialización y la capacitación de la fuerza laboral, dado que estas condiciones generan mayores conocimientos y cualificaciones, lo que hace más eficiente el proceso productivo. (Briceño 2011, pág.48)

Adicionalmente, señaló que aún cuando la educación puede llegar a ser considerada como un gasto a corto plazo, a mediano y largo plazo puede convertirse en una inversión, debido a la repercusión que tiene ésta en la productividad del trabajo. (Briceño 2011, pág.48)

Posteriormente, a inicios del siglo XIX, el economista Thomas R. Malthus acoge los planteamientos propuestos por Adam Smith y los complementa al considerar la educación no solamente como un potenciador del proceso de producción, si no a su vez como una herramienta social que le brinda mayores y mejores oportunidades a los más desfavorecidos y que adicionalmente contribuye a la formación de ciudadanos menos hostiles frente a sus gobiernos. (Cardona, et al. 2007, pág.9)

Aún cuando Adam Smith y Thomas R. Malthus no desarrollaron la teoría del capital humano como se conoce actualmente, gracias a sus trabajos se establecieron algunos de los más importantes supuestos que posteriormente le darían origen a esta teoría.

Fue hasta 1960 en una conferencia de la American Economic Association, que el Nobel Theodore W. Schultz presentó formalmente la teoría del capital humano. Durante esta presentación el autor expuso por qué se debe entender la educación como una inversión y los beneficios de la misma como un tipo de capital, situación en la cual la educación comienza a formar parte de la persona que la recibe y por ende se entiende como capital humano. (Cardona, et al. 2007, págs.9-10)

En trabajos posteriores abordó con mayor profundidad la relación entre el bienestar social y la inversión en el capital humano, especialmente aquel que se da por medio de la educación. Por tanto, resulta pertinente para el progreso de la presente investigación retomar algunos puntos claves expuestos por el autor.

Schultz reconoció que a pesar del alto costo que implica la educación superior, ésta resulta esencial en el aumento de la productividad de distintas áreas de la producción, debido a la capacidad que posee para incorporar y difundir los avances del conocimiento. (Cardona, et al. 2007, pág.24)

Teniendo en cuenta la anterior afirmación, señaló como esencial para el mercado laboral la participación de jóvenes con una educación y capacitación adecuada, de forma tal, que sus conocimientos contribuyan a la productividad y un crecimiento económico que mejore las condiciones de vida de los países. (Cardona, et al. 2007, pág.24)

A pesar de que esta teoría ha tenido grandes innovaciones desde mediados del siglo XX y se ha logrado consolidar como un objeto de estudio transdisciplinar e interdisciplinar al involucrar áreas como la economía, la sociología, el derecho, la psicología y la ciencia política, entre otras disciplinas; los planteamientos desarrollados por Gary Becker en 1964 son considerados aún en la actualidad como los más significativos en el desarrollo de la teoría del capital humano y a su vez, los más apropiados para esta investigación.

Gary Becker definió el capital humano como el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos y en ese sentido, reconoció la educación como su principal generador de dichas capacidades. (Cardona, et al. 2007, pág.13)

Según Becker, la educación se debe abordar desde dos perspectivas diferentes, aún cuando ambas contribuyan a la formación de capital humano. Por un lado, se encuentra la educación general que llega a ser útil a todas las empresas, mientras que por el otro lado, se tiene la educación específica en la cual los gastos se encuentran respaldados por la empresa o el trabajador, ya que los beneficios

serán exclusivamente para quién haya sido responsable de dichos gastos. (Cardona, et al. 2007, pág.15)

No obstante, la inversión en educación específica solamente se hará “si la tasa esperada de rendimiento fuese superior a la suma de los intereses que proporcionan activos sin riesgo, más las primas de liquidez y riesgo asociadas a la inversión” (Cardona, et al. 2007, pág.15). En el caso de las grandes inversiones que se hacen en los sectores educativos con el fin de aumentar el capital humano, el retorno se da en función del crecimiento económico, el cual implica según el autor un mayor ingreso per cápita. (Cardona, et al. 2007, pág.14)

Como se puede observar en este punto, aún no se han desarrollado a fondo las implicaciones sociales y el valor agregado que representa la investigación y los descubrimientos producidos en este nivel de educación superior, los cuales trascienden más allá de los retornos de tipo económico.

De esta forma, retomando el cuestionamiento inicial de este apartado del ¿por qué los Estados deben destinar un alto porcentaje de su PIB en el financiamiento público de la educación? a partir de los supuestos enunciados previamente y que dan forma a la teoría del capital humano se intuye que la educación es fundamental para estimular la productividad y por ende, ésta se consolida como uno de los principales motores del crecimiento económico de los países.

Se debe precisar que en lineamiento con los objetivos de esta investigación, toda la teoría que se referenció en este subcapítulo está enfocada en la educación como principal eje del capital humano. Sin embargo, existen componentes adicionales como la experiencia y la salud, que son elementos igualmente trascendentales en la formación del capital humano.

Si bien autores como Schultz y Becker, esclarecieron la incidencia de la educación en el capital humano y por consiguiente en el crecimiento económico, surge la necesidad de cuestionar las implicaciones de dicho enfoque y hacer algunas reseñas pertinentes que contribuyan a la pregunta central de este apartado.

El principal cuestionamiento que se le puede hacer a la teoría planteada por estos dos académicos, recae en la forma en cómo sus estudios se han centrado fuertemente en el crecimiento económico, prestándole menor importancia a un enfoque del capital humano entendido como un camino hacia el desarrollo social.

Como se pudo observar previamente, la teoría del capital humano logra explicar la forma en que los conocimientos adquiridos por medio de la educación determinan la riqueza de las naciones y la

gran diferencia del ingreso per cápita que tienen los países. No obstante, se debe tener en cuenta que este crecimiento económico no siempre es equitativo y el nivel de ingresos de los individuos en una misma comunidad puede diferir ampliamente de los unos a los otros.

Los países en vías de desarrollo han sido fiel muestra de las principales dificultades que trae consigo el centrar las políticas de Estado en el crecimiento económico, al presentarse un aumento de las brechas sociales, especialmente en el caso de países que cuentan con una institucionalidad débil que no puede contrarrestar las externalidades negativas de dicho crecimiento.

En consecuencia, lo que se obtiene de este enfoque es un modelo de círculo vicioso, que comienza con una escasez de capital humano que no permite el crecimiento económico del Estado, lo cual conlleva a una mínima inversión pública en educación que garantice dicho objetivo. Sin embargo, el Estado en su afán de obtener resultados económicos al menor costo, no prevé y por tanto, no se prepara para contrarrestar las externalidades negativas que pueden producir el crecimiento económico. Finalmente, esta situación termina limitando la acumulación de capital humano y el círculo de pobreza comienza de nuevo, dejando de lado las oportunidades de un desarrollo social.

Algunos autores posteriores a Schultz y Becker, comenzaron a entender la educación en el capital humano no solamente como una herramienta que promueve el desarrollo económico y los beneficios individuales, sino a su vez como una herramienta que genera externalidades sociales, en la medida que permite una mayor cohesión social y beneficios intergeneracionales, que se traducen en un mayor bienestar para todos los individuos. (Briceño 2011, pág.47)

Algunas de estas externalidades sociales se materializan en situaciones como la reducción de la criminalidad, disminución de los índices de violencia, aumento de la participación ciudadana, disminución en la tasa de desempleo y mayores niveles de ingresos.

Autores más contemporáneos como Amartya Sen, reconocieron al igual que sus predecesores la importancia que tiene la educación en el crecimiento económico de los países; no obstante, Sen a lo largo de su trabajo complementó estos supuestos al demostrar que es posible elevar la calidad de vida de las personas, a partir de las capacidades humanas que estos adquieren por medio de la educación. “Si una persona, mejorando su educación, su salud y otros aspectos, puede ser más productiva en la fabricación de bienes, es lógico esperar que gracias a estos medios también tenga más posibilidades y libertad para desarrollar una mejor calidad de vida” (Sen 2001, pág.125).

En conclusión, son varias las razones por las cuales los Estados sí deben destinar un alto porcentaje de su PIB en el financiamiento público de la educación. En primer lugar, se tiene que la educación es probablemente la principal herramienta social mediante la cual se puede dotar a los individuos de capacidades y conocimientos que contribuyan a crear y mejorar las condiciones de vida de los menos favorecidos.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que el capital humano es adquirido principalmente mediante la educación, es necesario entender el gasto público en este sector como una inversión que a mediano y largo plazo permite obtener beneficios individuales y sociales que contribuyen a los intereses estatales.

En tercer lugar, gracias a la evolución que ha tenido la teoría del capital humano se ha podido establecer que el conjunto de capacidades que adquiere un individuo mediante la educación, potencializa el nivel de productividad en el proceso de producción y por ende determina trascendentalmente la tasa de crecimiento económico que experimentará dicho Estado.

En cuarto lugar, una alta inversión pública en educación permite incentivar un desarrollo social que puede combatir las principales externalidades negativas que trae consigo el crecimiento económico, como lo son el incremento de las brechas sociales y el fortalecimiento de los círculos de pobreza. Por su parte, un desarrollo integral a partir de la educación promueve mejores condiciones laborales a todos los sectores sociales, mejores condiciones de vida para los más desprotegidos y mayores beneficios intergeneracionales que a futuro pueden romper con los círculos de pobreza.

Por último, el financiamiento público de la educación mejora las capacidades humanas de los individuos, promoviendo la cohesión social, formando ciudadanos más activos y con la libertad suficiente para que se comprometan con el desarrollo social de sus comunidades.

## **2. CARACTERIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN COLOMBIA**

Este segundo capítulo, de acuerdo con el propósito del segundo objetivo específico de esta investigación, examina el marco normativo bajo el cual se reglamenta la educación superior en el país, haciendo un especial énfasis en las IES oficiales y por ende de la Universidad Nacional de Colombia.

### **2.1. Marco Normativo de la Educación Superior en Colombia y la Universidad Nacional de Colombia.**

El análisis del marco normativo que regula la educación superior en Colombia, comienza con una breve revisión en materia de educación a partir de las disposiciones planteadas por autoridades internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO-, el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos y el Banco Mundial.

El Artículo 26 del parágrafo primero de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece la educación como un derecho, que debe tener un acceso gratuito en los niveles elementales y en el caso de los estudios superiores se debe garantizar un acceso igualitario. Adicionalmente, plantea como objeto de la educación “el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Organización de las Naciones Unidas [ONU] 1948, pág.4).

Por su parte, la UNESCO en concordancia con la definición de las Naciones Unidas concibe la educación como un derecho para todos a lo largo de toda la vida. En relación a la educación superior es un poco más precisa y la define como “todo tipo de estudios, de formación o de formación para la investigación en el nivel postsecundario, impartidos por una universidad u otros establecimientos de enseñanza que estén acreditados por las autoridades competentes del Estado como centros de enseñanza superior” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] 1998, párr.1).

El Banco Mundial fija “la educación como un poderoso factor que impulsa el desarrollo y uno de los instrumentos más eficaces para reducir la pobreza y mejorar la salud, la igualdad de género, la paz y la estabilidad.” (Banco Mundial 2014).

Pasando a un contexto nacional, constitucionalmente Colombia se encuentra definido como un Estado social de derecho, lo cual implica la responsabilidad de garantizar unos estándares mínimos de salud, alimentación, salario y educación a sus ciudadanos ya que estas condiciones de vida son entendidas como derechos en sí mismos. (Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe –IESALC-, 2001, pág. 35)

En consecuencia, el artículo 67 de la carta política ubica la educación como un “derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social” (Constitución Política de Colombia [C.P.] 2010, pág.38). En el mismo artículo se establece como responsables de la educación al Estado, la Sociedad y la familia, reafirmando su acceso gratuito en las instituciones oficiales.

Sin embargo, en el caso de la educación superior las disposiciones constitucionales difieren bastante si se tiene en cuenta que el Artículo 69 solamente establece que “El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.” (C.P. 2010, pág.40).

Estos dos principios constitucionales evidencian el condicionamiento bajo el que se encuentra la educación entendida como derecho. Para el propósito de esta investigación llama la atención que la educación superior no se conciba como un derecho como sucede en la educación básica, sino simplemente se entienda como un servicio público que puede ser proporcionado e incentivado desde el Estado.

Asimismo, el Artículo 69 de la Constitución Política establece la garantía de Autonomía universitaria<sup>2</sup>, precisa la necesidad de crear regímenes especiales para las universidades del Estado y se compromete con el fortalecimiento de la investigación científica de las instituciones de educación superior bien sean de orden oficial o privado. (C.P. 2010, pág.40)

---

<sup>2</sup> La Autonomía universitaria se refleja en las siguientes libertades de la institución: elaborar sus propios estatutos, definir su régimen interno, estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodo de sus directivos y administradores, señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores, establecer los programas de su propio desarrollo, aprobar y manejar su presupuesto y aprobar los planes que regirán la actividad académica. Teniendo en cuenta que las instituciones de educación superior pueden ser de carácter oficial o estatal, privadas y de economía social; y así mismo, dependiendo de su clasificación será entendida la autonomía universitaria que todas tienen en común. (IESALC 2001, pág. 65)

Por su parte, la Ley 115 de 1994 por la cual se expide la ley general de educación, señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. En el Artículo 1° se tiene como objeto de la ley que “La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (Ley General de Educación 1994).

Esta ley establece que los recursos financieros que se destinen a la educación se consideran gasto público social. (Ley General de Educación 1994) Por lo tanto, es menester del Estado colombiano aportar un alto porcentaje de su PIB al sector educativo considerando que constitucionalmente se le otorga prioridad al gasto público social sobre cualquier otra asignación presupuestal dada su contribución directa al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Como esta es una ley general para la educación, su contenido está dirigido a reglamentar principalmente la educación básica, media, no formal e informal. De acuerdo con el Artículo 35, será la ley 30 de 1992 la encargada de regular el nivel de Educación Superior en el país. (Ley de Educación Superior 1992)

De esta forma, es la Ley 30 de 1992 la que define los objetivos de la educación superior, reglamenta las instituciones que prestan dicho servicio, reafirma la autonomía universitaria otorgada constitucionalmente y regula los programas académicos en oferta.

En el Artículo 1°, la ley establece que la educación superior es un “proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral” (Ley de Educación Superior 1992). Posteriormente, en el artículo 2° se define la educación superior como un “servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado” (Ley de Educación Superior 1992).

Al hacer una comparación sobre la forma en que los distintos marcos normativos conciben la educación, se puede observar que tan sólo constitucionalmente la educación básica es considerada un derecho. Mientras, la educación media es entendida como un proceso de formación y la educación superior es considerada como un servicio público y a su vez como un proceso de formación, pero no propiamente como un derecho.

La ley 30 de 1992 también establece las instituciones y entidades que conforman el Sistema de Educación Superior como lo son el Ministerio de Educación Nacional, la Comisión Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior-CONACES-, el Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-ICFES-, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior-ICETEX-, el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología-COLCIENCIAS-, entre otras entidades de supervisión y seguimiento del servicio público de educación superior. (Ley de Educación Superior 1992).

Todas las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior en Colombia tienen una misión institucional específica determinada por la ley, con el objetivo de que cada una contribuya de manera eficaz con los estándares de calidad, eficiencia, equidad y cobertura en la oferta de educación superior.

Una lectura objetiva de la Ley 30 de 1992, sugiere que el modelo educativo al que está apuntando todo este conjunto institucional está enfocado fundamentalmente a la ampliación de la oferta de las Instituciones de Educación Superior-IES-, pero pocos de estos esfuerzos están encaminados a garantizar significativamente el acceso a este nivel educativo, con lo cual no se puede hablar de un servicio de naturaleza pública y tampoco de un derecho garantizado por la ley.

Por el contrario, las disposiciones de la ley 30 de 1992 en el título cuarto de las Instituciones de Educación Superior de carácter privado dan cuenta de las estrategias erigidas desde lo público para recrear unas condiciones de mercado que posibiliten una competencia en la venta de servicios educativos, lo cual permite liberar gran parte de la carga estatal que debería garantizar un equitativo acceso a la educación superior pública.

El Estado colombiano por medio de esta ley ha delegado responsabilidades de seguimiento y evaluación del servicio educativo a entidades especializadas, ha establecido mecanismos de financiamiento para el acceso a las IES privadas, ha expandido el campo de oportunidades para que las IES oficiales tengan ingresos del sector privado, todo lo anterior enfocado en un mejoramiento de las condiciones de la oferta educativa.

No obstante, esta ley no logra concretar una estrategia real que permita aumentar el flujo de recursos públicos a las IES oficiales, de modo que se genere un considerable incremento de la tasa nacional de cobertura de educación superior y estas tengan menores índices de exclusión.

El régimen financiero que ha determinado el funcionamiento de las IES oficiales en los últimos veinte años se encuentra establecido en el capítulo quinto de la Ley 30 de 1992. Como se nombró previamente al comienzo de este capítulo, el Estado le ha concedido un estatus de gasto público social a la educación y por ende, una prioridad sobre cualquier otro tipo de gasto público.

La participación del gasto público en las IES oficiales, incluyendo el de la Universidad Nacional de Colombia, se encuentra definido por la ley de la siguiente forma:

Artículo 85. Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido por:

- a) Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.
- b) Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos.
- c) Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.
- d) Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título (Ley de Educación Superior 1992).

Adicionalmente, este capítulo establece que los aportes estatales serán otorgados cada año, con un incremento constante tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes, a partir de 1993.

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 (Ley de Educación Superior 1992).

Igualmente el artículo 87 dictamina, que a partir del sexto año de vigencia de la Ley 30 de 1992 el gobierno nacional deberá incrementar sus aportes a las IES oficiales en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto-PIB-. (Ley de Educación Superior 1992)

Los dos artículos citados previamente, han dado forma a lo que actualmente se materializa como las principales limitaciones presupuestales de las IES oficiales. Por una parte, desde la promulgación de la ley, el incremento de los aportes estatales a la financiación pública de la educación superior se ha mantenido en unos mínimos, que si bien se ajustan a lo estipulado en la norma, no corresponde al incremento real que necesita el país para tener una mayor cobertura de estudiantes matriculados en el nivel superior de educación.

Por otra parte, el condicionar el incremento de los aportes estatales al Índice de Precios al Consumidor -IPC- ha significado un serio inconveniente para las IES oficiales, ya que si el incremento real del IPC es mayor al que fue proyectado, los recursos desembolsados por el Ministerio de Hacienda son menores a los que deberían y por ende, se ocasiona una deuda que limita la ejecución de los planes educativos de las IES oficiales. Tal fue el caso del año 2006, 2007, 2008, donde la tasa de incremento fue mayor a la proyectada y determinó la deuda que tiene el Estado con varias IES oficiales a lo largo del país. (Ayala 2010, pág. 92)

Este déficit presupuestal ha obligado a las IES oficiales a buscar un aumento de las rentas propias fruto de la venta de servicios, investigación, educación extendida y dineros por concepto de matrículas, lo cual ha llevado a las más grandes universidades públicas por el camino de la autofinanciación.

Aún cuando las IES oficiales tienen actualmente en su presupuesto anual una alta participación de las rentas propias, los bajos aportes estatales han limitado la oferta de los programas técnicos, programas tecnológicos, programas universitarios, especializaciones, maestrías, doctorados y posdoctorados que conforman la oferta académica de educación superior en el país.

Debe señalarse, que la baja cuota de gasto público en educación superior en Colombia hace parte de una tendencia regional en donde el 66% de los países de América latina han reducido la cuota estatal para ese sector. Aún cuando Brasil sea uno de los países con una de las mayores inversiones en educación superior, la región sigue teniendo los índices más bajos en este campo, a diferencia de algunos países europeos y de América del Norte en donde el 64% de los gobiernos han aumentado la cuota en educación superior. (UNAL 2009, pág.5)

Retomando los planeamientos del primer capítulo de esta investigación, no hay que olvidar que los estudios han demostrado que aquellos países que tienen una mayor inversión en educación superior tienen a su vez mejores niveles de desarrollo económico y social, lo cual explica en gran medida la diferencia de calidad de vida entre los países europeos y los latinoamericanos.

En el modelo educativo colombiano, se ha podido establecer que los bajos aportes estatales al presupuesto de las IES oficiales han condicionado el consumo y el acceso de los jóvenes colombianos a estos centros de enseñanza. No obstante, la congestión y exclusión en el acceso a estas IES Oficiales y algunas IES privadas de calidad, también han estado condicionadas fuertemente a unas circunstancias

sociales y económicas fruto de las externalidades del crecimiento económico que ha proyectado el país.

De esta forma, se puede hablar de unas condiciones exógenas y endógenas que han determinado la baja tasa de cobertura educación superior.

Las condiciones exógenas hacen referencia principalmente a la baja calidad en la educación básica y media del país y a una limitación de tipo social y económica, que han restringido el acceso de las personas a los programas de educación superior. Mientras que las condiciones endógenas, hacen referencia a las circunstancias que ha creado el bajo financiamiento público especialmente en el caso de las IES oficiales, las cuales serán estudiadas con detenimiento en el tercer capítulo.

En la actualidad, uno de los criterios más comunes en las IES oficiales y privadas para seleccionar el alumnado es mediante el puntaje obtenido en el examen de Estado Saber 11°, más conocido como Icfes. Este examen no sólo le permite al Estado tener una idea de la calidad de la educación básica y media, si no que a la vez funciona como un medio por el cual los bachilleres pueden tener acceso a las universidades más prestigiosas o aplicar a becas y estímulos por altos puntajes obtenidos. (IESALC 2001, pág. 54)

Se tiene entonces, que la primera condición exógena que limita el acceso a la educación superior es la baja calidad de la educación básica y media en el país. Como muestra de ello, en las últimas décadas los jóvenes bachilleres han obtenido unos puntajes muy bajos esta prueba, especialmente aquellos que egresan de colegios oficiales.

Según los resultados del año 2012 en las pruebas Saber 11° los colegios que obtuvieron los mejores puntajes son de naturaleza privada, mientras los peores corresponden a los colegios públicos. De esta forma, las tres mejores instituciones oficiales a nivel nacional se ubicaron en los puestos 115,192 y 205, posiciones muy inferiores a las de los colegios privados. (Dinero 2012)

Estas cifras son alarmantes por varios motivos. Primero, como se reconoció en el primer capítulo de esta monografía la educación ha sido entendida como la principal herramienta para romper los círculos de pobreza, evitando que dicha condición sea un problema intergeneracional; al observar los resultados obtenidos por los bachilleres de colegios oficiales frente a los colegios privados, al parecer el nivel de calidad de la educación pública aún no es lo suficientemente alta para que tenga una incidencia notable en resolver los problemas de desigualdad social.

Aunque también hay que tener en cuenta que algunas IES pueden optar por la creación de un examen de ingreso propio, sin reconocer los resultados obtenidos por los aspirantes en la prueba de Estado, gracias a la autonomía universitaria que gozan. Este es el caso de la UNAL que utiliza como criterio de selección un examen propio en el cual se evalúan las competencias que deben tener los futuros estudiantes.

Segundo, los resultados sugieren que a pesar de los esfuerzos del gobierno nacional y los gobiernos locales por garantizar el derecho a la educación ampliando la cobertura de matrícula en educación básica y media, al país todavía le falta avanzar mucho en términos de calidad, lo cual ha influido negativamente en la tasa de matrícula a programas de educación superior de los estudiantes provenientes de colegios oficiales y de las comunidades más vulnerables del país.

Tomando como referencia los datos suministrados por la UNAL, en 1998 cerca de 56.2% de los aspirantes admitidos a un programa de pregrado de esta universidad provenían de colegios privados y el 40.7% de colegios de carácter oficial. (UNAL 1998, págs.34-35) No obstante una década más tarde el panorama no ha cambiado mucho, si se tiene en cuenta que en el año 2012 el 45,8% procedían de colegios privados y el 51.9% eran egresados de colegios oficiales. (UNAL 2013b, pág.51)

En consecuencia, se tiene una situación a nivel nacional en la que estudiar en un colegio privado o público marca una gran diferencia e influye considerablemente en las posibilidades que pueda tener un individuo de acceder al nivel de educación superior, más allá de sus capacidades económicas.

Adicionalmente, esto representa un fracaso Estatal en el cumplimiento del artículo 27 de la Ley 115 de 1994 que establece:

ARTICULO 27. Duración y finalidad. La educación media constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10°) y el undécimo (11°). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo (Ley General de Educación 1994).

E igualmente, una falencia en el cumplimiento del artículo 4 de la misma ley:

ARTICULO 4o. Calidad y cubrimiento del servicio. Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.

El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación

educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo (Ley General de Educación 1994).

El panorama de la calidad de educación básica y media es más complejo aún, si se tiene en cuenta los recientes resultados del examen del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos-PISA- realizado cada tres años por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE- y que tiene como objetivo evaluar los conocimientos y habilidades de alumnos entre 15 y 16 años, los cuales normalmente cursan los últimos años de educación media.

En dichos resultados, para el año 2012 Colombia ocupó el puesto 62 entre 65 países que participaron en el examen, teniendo la segunda peor puntuación entre los países latinoamericanos y ubicándose muy por debajo del promedio en áreas como matemáticas y ciencias. (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES- 2013, pág.1)

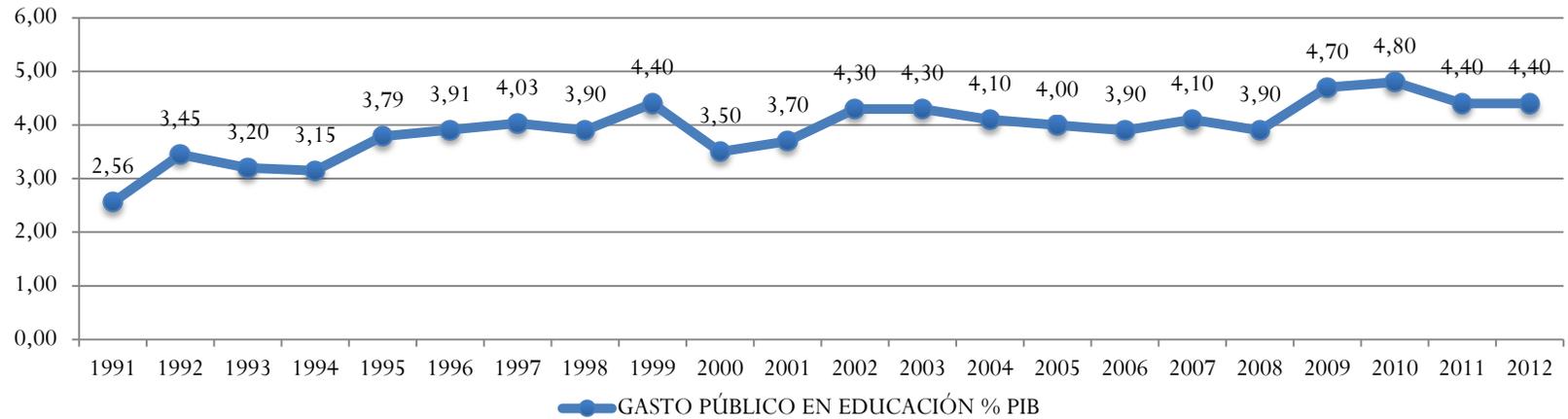
Los resultados de las pruebas PISA aún cuando son alarmantes, no son del todo sorprendidos si se hace una revisión del gasto público del país en educación en los últimos veinte años. Como se puede observar en el gráfico 2, en los últimos veinte años el sector educativo ha experimentado un incremento de tan solo 0,95% aún cuando el país ha presentado un incremento constante del PIB durante el mismo periodo en la mayor parte de los años, como se puede observar en el gráfico 3.

De esta forma, el bajo financiamiento público ha condicionado la educación entendida como un derecho, más allá del marco normativo que la regula. Se debe tener en consideración que todos los derechos tienen un costo social y éste debe ser proporcionado por el Estado para garantizar tanto su calidad como su extensión, de otro modo estos no podrían trascender de la carta política a la realidad.

La importancia en la protección de la educación como un derecho radica en su capacidad de contribuir al aumento de la protección de los derechos en otras áreas como lo la salud, el trabajo y la vivienda. (Holmes y Sunstein 2011, pág.40) “Esos derechos establecen y estabilizan las condiciones del desarrollo individual y de coexistencia y cooperación colectivas” (Holmes y Sunstein 2011, pág.251).

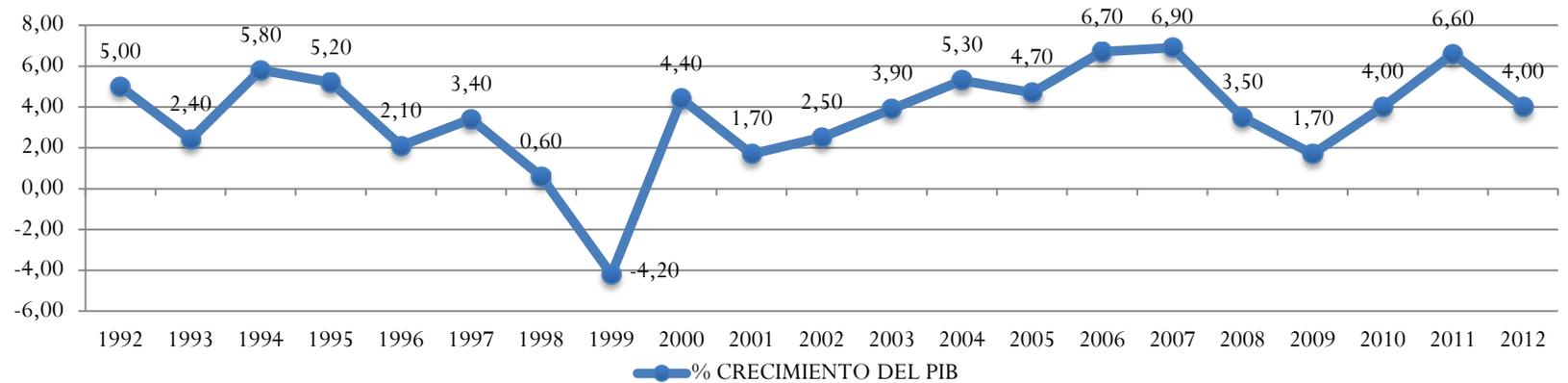
Como segunda condición exógena se encuentra el entorno social y económico de los individuos que aspiran ingresar a un programa de educación superior.

**Gráfico 2. Evolución del gasto público en Colombia en educación como porcentaje del PIB. Periodo 1992-2012.**



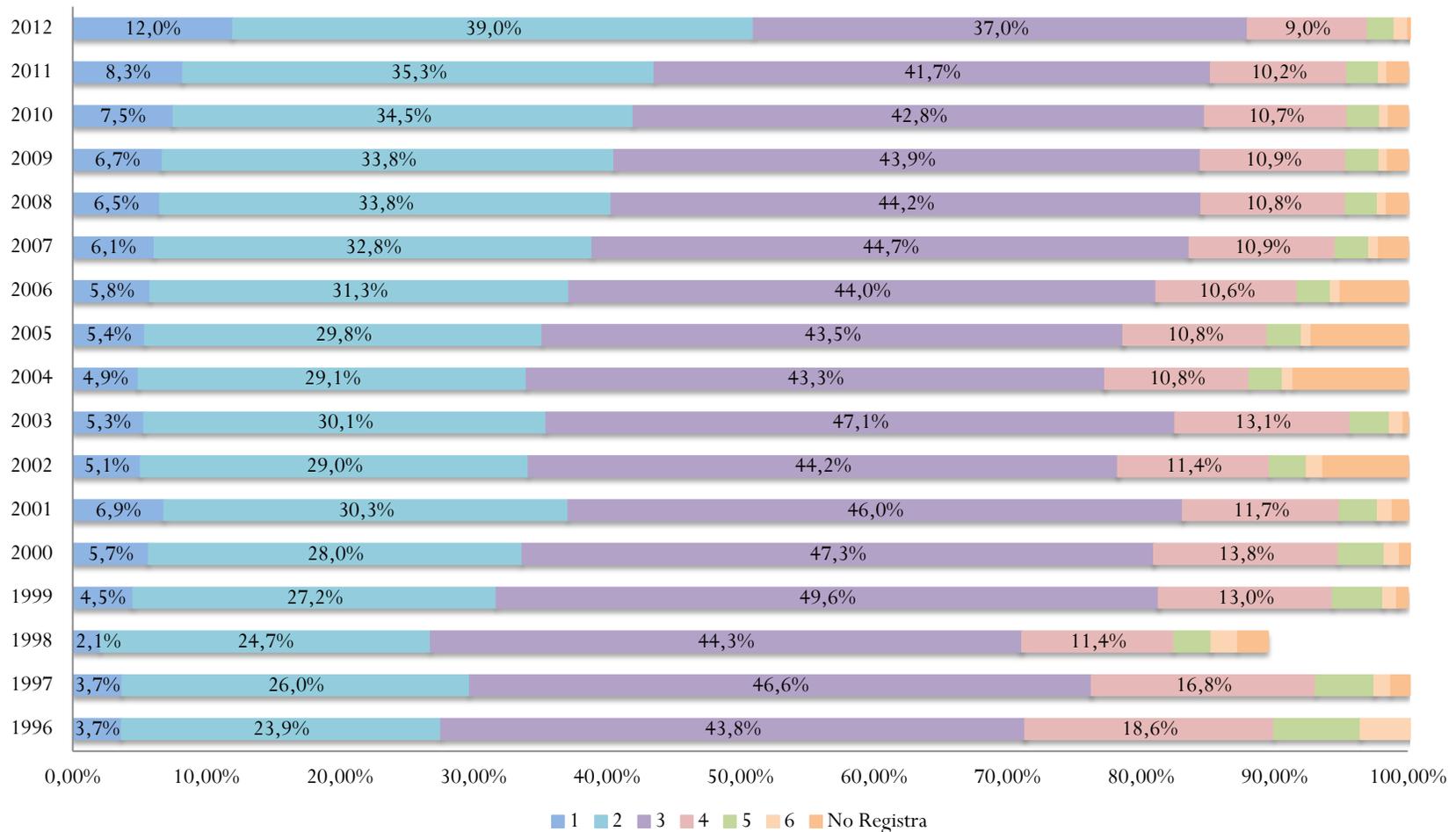
Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información del Banco Mundial (Banco Mundial 2014) y la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 1998, pág. 72)

**Gráfico 3. Evolución del PIB de Colombia en los últimos 20 años.**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información del Banco Mundial (Banco Mundial 2014).

**Gráfico 4. Participación porcentual de estudiantes admitidos Universidad Nacional de Colombia por estrato. Periodo 1996-2012**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág.116), (UNAL 2011b, pág.52) y (UNAL 2002, pág.340).

No se debe olvidar que la oferta y consumo de la educación superior entendida como un servicio, no solamente depende de las condiciones que rodean la oferta académica de la IES, sino que a su vez se ve influenciada por factores sociales, económicos y culturales que eventualmente pueden potencializar o restringir las oportunidades de acceso y permanencia, según sea el caso.

Como se observa en la gráfica 4, la mayor parte de los aspirantes admitidos a un programa de pregrado pertenecen a los estratos 2 y 3, lo cual no ha variado considerablemente en el transcurso de los últimos veinte años, si se tiene en cuenta que para el año 1992 cerca de la mitad de los admitidos a pregrado pertenecían al estrato 3, es decir el 43.8% , mientras que en el año 2012 los estudiantes de este estrato tenían una participación del 39% en el total de los aspirantes admitidos.

Adicionalmente, existe una cifra preocupante y es la de aquellos estudiantes egresados de colegios oficiales que ni siquiera aplican a la universidad, bien sea porque no creen poder aprobar el examen de ingreso o debido a circunstancias sociales y económicas, no les interesa o no disponen de los medios para tener acceso al bien. Así, en diciembre del año 2012, el rector de la UNAL Ignacio Mantilla aseguró que solamente el 23% de los egresados de colegios oficiales presentaron el examen de ingreso en el periodo 2010-2012.

En consecuencia, la UNAL en la última década ha entendido que los planes de desarrollo institucional deben ir acompañados por unas estrategias que permitan contrarrestar los efectos negativos del entorno socioeconómico de la población estudiantil más vulnerable, considerando que son los estudiantes pertenecientes a estratos 1,2 y 3 los más propensos a la deserción estudiantil. (UNAL 2013a, pág.57)

En el caso de la UNAL, se ha identificado que algunos de los principales motivos por los cuales se genera la deserción estudiantil son el bajo nivel académico en la educación media, los escasos recursos de las familias de los estudiantes, la ausencia de acompañamiento académico, la falta de una adecuada orientación profesional y el no contar con subsidios o auxilios económicos. (UNAL 2013a, pág.58)

No obstante, gracias a la implementación de estrategias que contrarresten estas externalidades, desde el año 2009 la UNAL ha logrado mantener una tasa de deserción de educación superior inferior a la tasa de deserción nacional, registrando al cierre del año 2012 una tasa de 6,31%

frente a la tasa de deserción nacional que para el mismo periodo registró 11,44%.(UNAL 2013a, pág.6)

Todas las cifras mencionadas hasta este punto son una fiel muestra de la urgencia con la que el Estado debe garantizar un aumento del financiamiento público en educación, una vez que ésta se consolida como un factor determinante en el desarrollo económico y social del país.

Según un estudio realizado por del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, un aumento del 1% del PIB en educación significa un aumento del 0,14 en el crecimiento económico a largo plazo, dado que se trata del efecto sobre la tasa de crecimiento anual del producto y no sobre el efecto sobre el nivel del producto, no debe interpretarse como un aumento poco significativo. (Pardo 2006, pág.26) No se debe olvidar que la UNESCO durante años ha recomendado a los países en vías de desarrollo o con altos niveles de desigualdad social, tener una inversión en educación no menor al 8% del PIB.

La tercera condición exógena que ha condicionado el acceso de muchos jóvenes a la educación superior se refiere a la distribución de la riqueza.

La Ley 30 de 1992 introdujo las condiciones que permitieron la creación de un mercado de oferta y demanda de educación superior, con altos niveles de competitividad, prueba de esto es que el número de IES privadas pasaron de 173 en el año 1992 a 208 en el 2012. (MEN 2013) Sin embargo, gracias al significativo incremento de los recursos propios de las IES públicas se logró aumentar la tasa de cobertura de matrículas de este sector, en comparación con las IES privadas, es así como el sector privado pasó de una tasa de participación del 64,2% en 1992 a una participación del 46,6% en el 2012 del total de matrículas en programas de educación superior. (MEN 2013)

La entrada de este gran número de IES privadas, sumado al incremento de las rentas propias de las IES oficiales son las principales razones por las cuales se logró pasar de una tasa bruta de cobertura de educación superior del 13,4% en 1990 (Melo, et al. 2014 pág. 10) al 42,4% para el año 2012, a pesar de que el incremento del gasto público en educación se limitó al mínimo establecido por la ley y se mantuvo constante durante estas dos décadas. (MEN 2013)

Como se puede observar, lo que se ha presentado en los últimos años es un aumento desmedido de las IES privadas aún cuando éstas no tengan ningún tipo de financiamiento directamente del Estado. Aún así, estas instituciones han logrado cubrir la demanda de un amplio sector de la población que ha quedado excluido de la educación superior pública.

Sin embargo, casos como el de Filipinas donde la educación privada cubre el 86% de la matrícula o Bangladesh con una tasa de cobertura del 60%, son una muestra de que la educación privada de alta calidad sin recuperación de los costos en el sector público puede producir una mayor inequidad y concentración del ingreso. (Ayala 2010, pág.90)

Aún cuando la participación del gasto público en la ampliación de la tasa bruta de cobertura de educación superior fue mínima, el costo social de la mercantilización de la educación ha sido muy alto.

El costo de matrícula en una IES privada que cumpla con los estándares de calidad que exige el mercado laboral es considerablemente alto, si se compara con poder adquisitivo de la mayoría de los colombianos. No hay que olvidar que la matrícula se consolida como la principal y más grande fuente de ingresos para el funcionamiento de las IES privadas.

Según un estudio realizado por El Observatorio de la Universidad Colombiana, en el año 2012 el costo promedio de una matrícula en una universidad privada oscilaba entre los cinco y veinte Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes-SMMLV (Observatorio de la Universidad Colombiana 2012). Si se compara estos datos, con los estudios del Ministerio de Trabajo y la Organización Mundial del Trabajo, los cuales señalan que cerca del 85.7% de los colombianos ocupados que corresponde a 17.005.747 de personas, reciben dos SMMLV o menos, difícilmente un individuo sin apoyo económico familiar o sin un crédito educativo podría ingresar a un programa de educación superior. (Ministerio del Trabajo [MINTRAB] 2012, pág.2)

De esta forma, suponiendo la situación de un joven egresado de un colegio oficial y de bajos recursos, que no haya podido obtener un puntaje en el ICFES que le garantice un cupo en una IES oficial o que no haya podido superar el examen de ingreso de universidades como la UNAL o la Universidad de Antioquia, difícilmente podrá tener acceso a una educación superior de calidad que le posibilite una mejor calidad de vida para sí mismo y las generaciones posteriores. Esta situación también tiene un costo público al introducirse al mundo laboral un individuo que no representa el capital humano que el Estado requiere para tener un desarrollo social y económico

Por su parte, de acuerdo con algunos estudios adelantados por la UNAL se ha deducido que el costo anual de un estudiante de pregrado oscila entre los 22 millones y 300.000 pesos, en el caso de los programas de posgrado el costo no difiere mucho del valor de la matrícula que se cobra y en los

programas de doctorado efectivamente la matrícula que pagan los candidatos es mucho menor al costo real del mismo. (UNAL 2009, pág.16)

Sin embargo, se debe tener en cuenta que este valor difiere de unas IES a otras y entre cada uno de los programas académicos, considerando que no todas tienen los mismos planes de estudio, los mismos niveles de preparación académica en el recurso docente y la misma infraestructura universitaria.

Adicionalmente, como parte de las condiciones exógenas se deben tener en cuenta que la intensificación del conflicto armado desde mediados de los ochenta, sumado a una apuesta estatal por seguir un modelo neoliberal en la provisión de los servicios de salud y educación, condicionó fuertemente la movilización de recursos de la nación a los sectores que promueven el bienestar social.

En consecuencia, la forma en que el Estado ha concebido la educación como una inversión para el crecimiento económico y ha creado el ambiente para introducir la educación superior en una dinámica de mercado, ha impuesto un límite económico muy alto en el acceso a este nivel educativo para los sectores más vulnerables y con peores condiciones de vida en el país.

Para abordar el caso de las condiciones endógenas que han limitado el acceso de los jóvenes a la educación superior, se mostrará de manera detallada el caso de la Universidad Nacional de Colombia ya que es en las IES oficiales donde se presentan los principales problemas de acceso a este servicio educativo. De esta forma, el capítulo 3 se centrará en un análisis detallado de las problemáticas de la UNAL en los últimos veinte años, las cuales han transformado este bien público en un bien club muy exclusivo y que a su vez, representa las principales dificultades por las que atraviesan la gran mayoría de IES oficiales a nivel nacional debido a los marcos normativos bajo las cuales son reguladas.

### **3. ANÁLISIS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS.**

Haciendo un breve recuento del segundo capítulo, constitucionalmente la Universidad Nacional de Colombia goza de autonomía universitaria, la cual fue posteriormente reafirmada por la Ley 30 de 1992, el Decreto 1210 de 1993 y la Sentencia C-220 de 1997, concediéndole a la universidad la capacidad de autogobernarse y regular todas las materias de naturaleza académica, administrativa, financiera y presupuestal necesarias para su correcto funcionamiento.

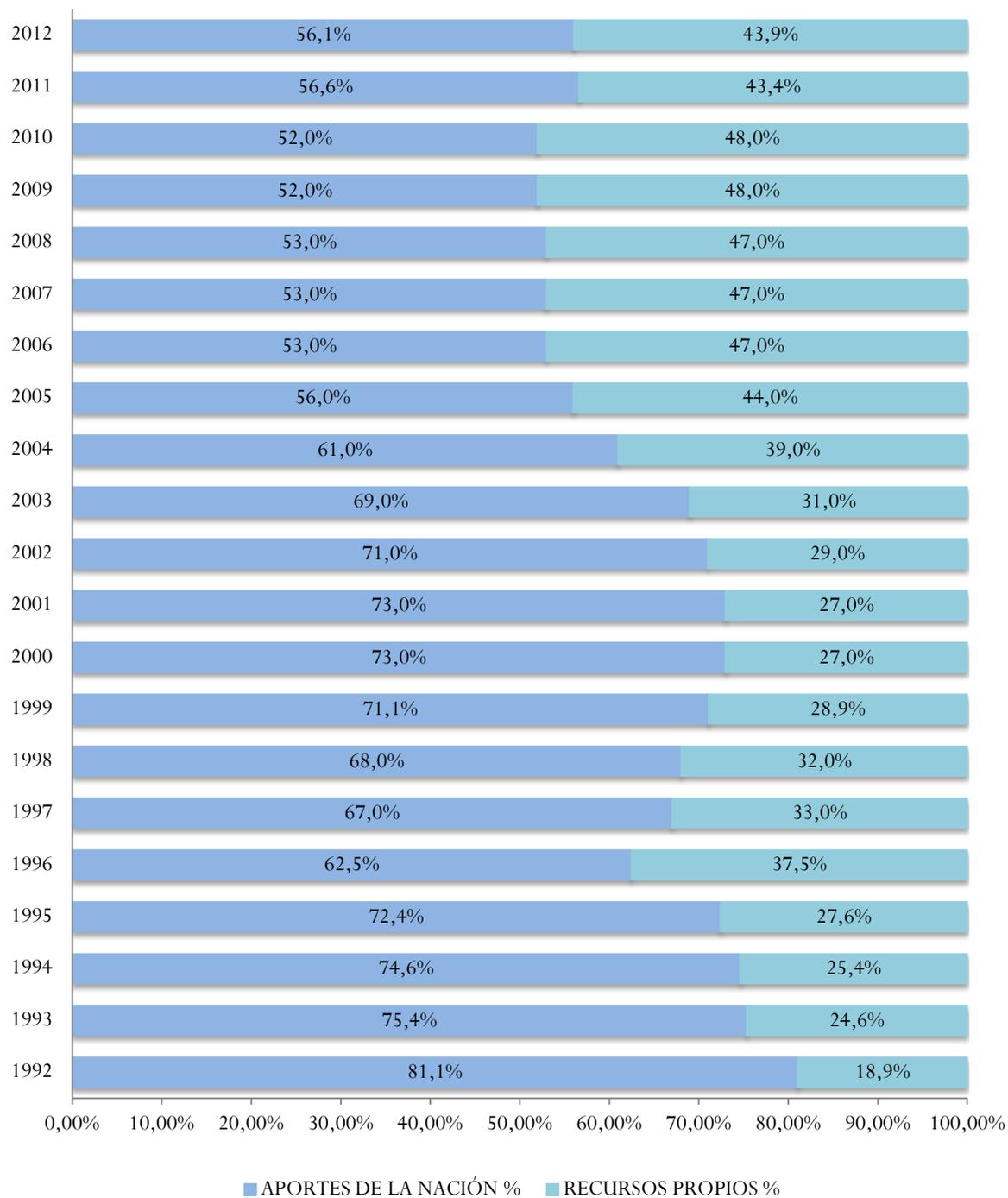
La Naturaleza de régimen especial de la UNAL se encuentra definido en el artículo 1 del decreto 1210 de 1993 de la siguiente forma:

La Universidad Nacional de Colombia es un ente universitario autónomo del orden nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con régimen especial, cuyo objeto es la educación superior y la investigación, a través del cual el Estado, conforme a la Constitución Política, promoverá el desarrollo de la Educación Superior hasta sus más altos niveles, fomentará el acceso a ella y desarrollará la investigación, la ciencia y las artes para alcanzar la excelencia (Decreto 1210.).

De igual forma, esta ley en el artículo 8 reconoce dentro de la autonomía universitaria la capacidad de la institución para crear fondos especiales en el manejo de los recursos propios fruto de la venta de bienes y servicios entre dependencias de la universidad y las actividades de extensión.

El proceso que se obtiene de todo este conjunto normativo para la educación superior en el caso de la UNAL, comienza con la inclusión del presupuesto de las IES oficiales en la Ley Anual de Presupuesto que es aprobada en el Congreso de la República cada año fiscal y sancionada por el presidente de la República, para luego emitir el respectivo Decreto anual de liquidación. Una vez aprobada y definida la participación de la UNAL entre estos aportes estatales, es deber del rector encargado presentar un pliego de propuestas ante el Consejo Superior Universitario de la UNAL, el cual tendrá la potestad para aprobar o modificar este Plan Global de Desarrollo incluyendo los aportes de la nación y los recursos propios. (UNAL 2011b, pág.22)

**Gráfico 5. Composición del presupuesto anual de la Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág.167), (UNAL 2011b, pág.32) y (UNAL 1998, pág.62).

Los recursos propios de la universidad son el resultado de los pagos por concepto de matrículas de pregrado, servicio médico y bienestar universitario, sistematización, inscripciones de pregrado y posgrado, devolución del Impuesto al Valor Agregado –IVA-<sup>3</sup>, Estampilla Pro-Universidad Nacional<sup>4</sup>, donaciones, los recursos de capital generados por rendimientos financieros y recursos de balance entre otros. (UNAL 2011b, pág. 27)

Como se ha venido señalando a lo largo de esta investigación, en los últimos veinte años el presupuesto de la UNAL ha experimentado un desequilibrio financiero a partir de los estáticos aportes de la nación, frente a un fuerte incremento de los recursos propios, lo cual ha conllevado grandes dificultades presupuestales para los gastos de funcionamiento e inversión y por ende ha limitado el tamaño del bien, los estándares de calidad y el bienestar universitario, entre otros factores.

Los gastos de funcionamiento están conformados por los gastos de personal que incluyen al personal docente y personal administrativo, a los gastos generales relacionados a la adquisición de bienes y servicios, y finalmente las transferencias que hace la universidad al sector público y privado. (UNAL 2011b, pág. 56)

Como se observa en el gráfico 6, un gran porcentaje del presupuesto total de la universidad está destinado a cubrir los gastos de funcionamiento. De esta forma, se tiene que para el año de 1992 un impresionante 85% de los recursos fueron destinados a los gastos de funcionamiento, dejando un escaso margen del 15% para inversión.

Desde ese mismo año, comenzó una tendencia a la baja en el porcentaje de recursos que se destinaban a los gastos de funcionamiento, permitiéndole a la universidad una mayor inversión en innovación y al pago de pensiones. De esta forma para el año 2002 los gastos de funcionamientos representaron 49,5% del total de los gastos de la universidad y en el año 2012 el nivel de gasto para este rubro se mantiene en el mismo nivel con una participación del 45.3%.

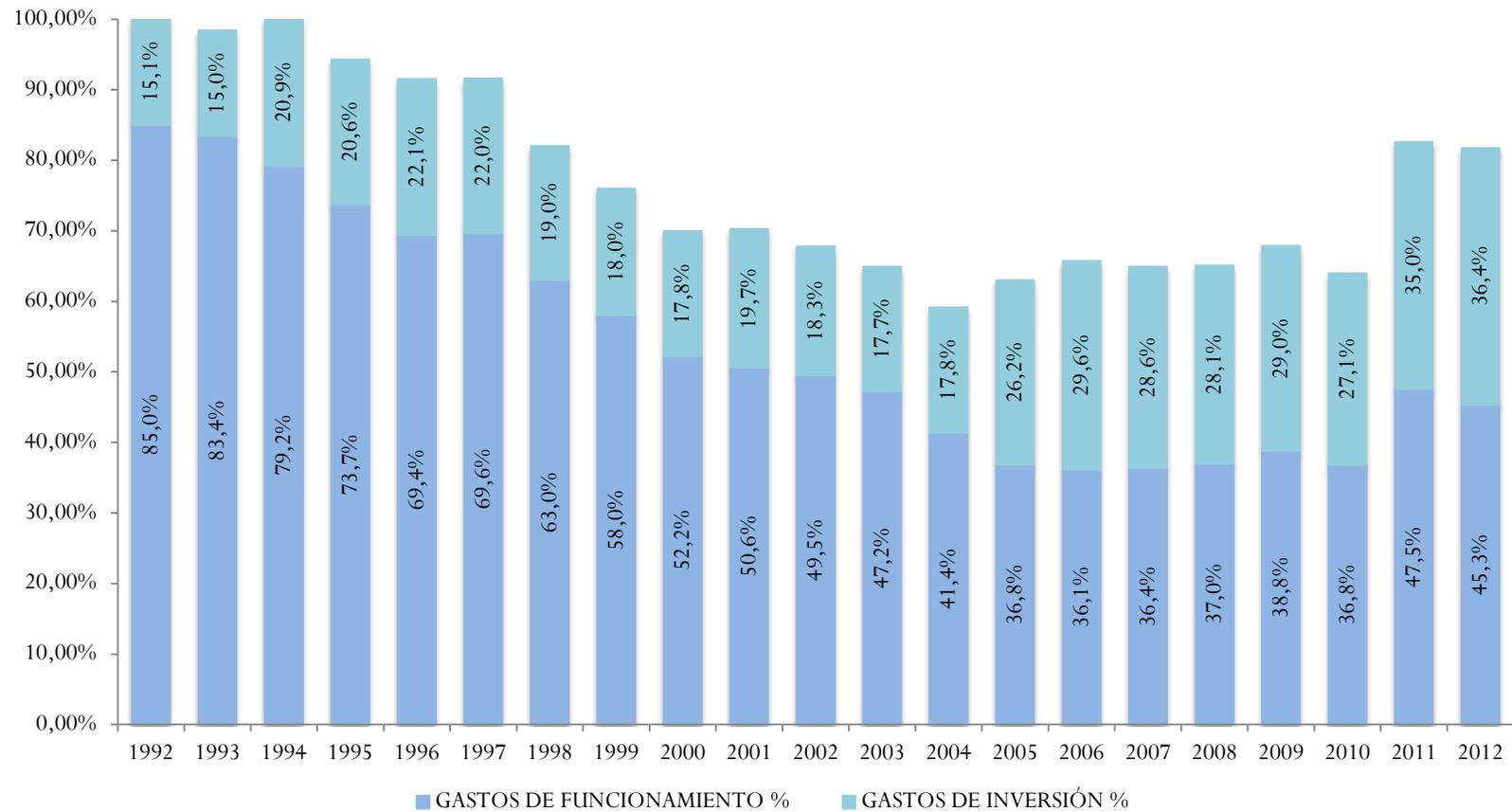
A partir de la promulgación de la ley 30 de 1992 y algunas reformas estatales en materia laboral, tributaria y de calidad del servicio de educación superior, hubo una transformación en las condiciones bajo las cuales se ordenaba el gasto de la universidad.

---

<sup>3</sup> La ley 30 de 1992, en su artículo 92 establece que las instituciones de Educación Superior no son responsables del IVA y por lo tanto, tendrán derecho a la devolución del IVA que paguen por los bienes, insumos y servicios que adquieran, mediante liquidaciones periódicas que se realicen en los términos que señale el reglamento.

<sup>4</sup> La ley 1697 del 2013 decreta en el artículo 2 la naturaleza de la estampilla "Pro-Universidad Nacional de Colombia como una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales y que será administrada directamente por el ente autónomo en cuyo favor se impone el tributo.

**Gráfico 6. Presupuesto de gastos en funcionamiento e inversión de la Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág.167), (UNAL 2011b, pág.56) y (UNAL 1998, pág.63)

En consecuencia, veinte años después la universidad presenta un panorama completamente diferente. Como resultado del modelo de autofinanciamiento impulsado principalmente por la ley 30, para el año 2012 los aportes de la nación representaban el 56% del presupuesto y las rentas propias correspondían al 44%, (UNAL 2013b, pág. 167), poniendo en riesgo todo esfuerzo de la universidad para la provisión de una educación de calidad en cada uno de los programas de pregrado y posgrado, así como el mantenimiento de la infraestructura física, el fortalecimiento de la investigación y finalmente el desarrollo económico y social del país.

Este desequilibrado incremento entre el financiamiento de tipo público y privado, tiene origen en la poco benéfica interpretación del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 en la que el Estado ha establecido los aportes de la nación en lineamiento con los mínimos establecidos por la norma y no una cifra por superior a esta.

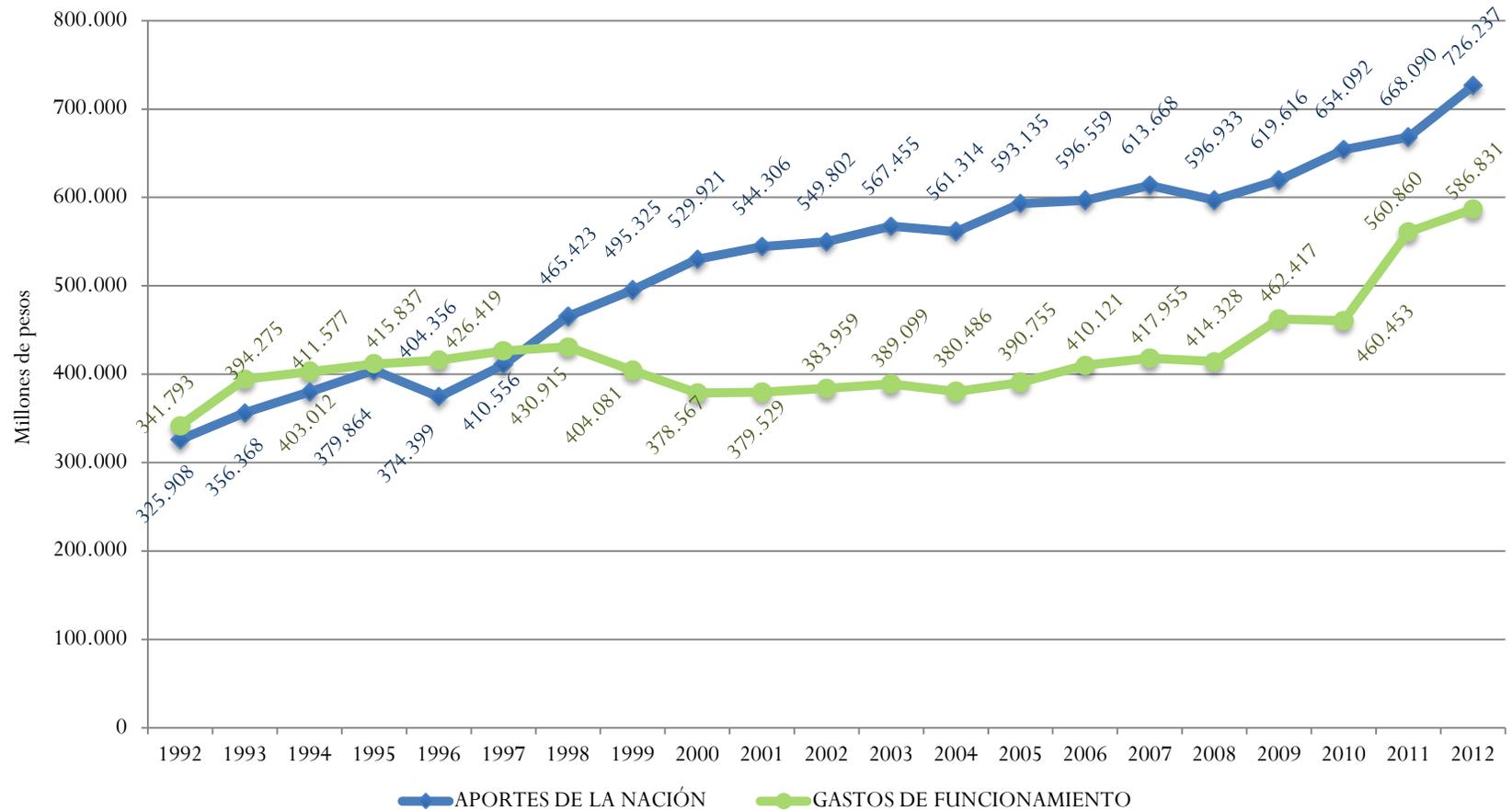
Adicionalmente, condicionar la tasa del crecimiento del financiamiento público al incremento del IPC presenta grandes inconvenientes por dos motivos. El primero, es que el crecimiento de los aportes de la nación siempre va a ser nominal ya que al estar determinado por el crecimiento del IPC nunca van a ser suficiente para cubrir los gastos que requiere la universidad. El segundo, es que si el indicador real se posiciona por encima del previsto, la UNAL tendrá que funcionar todo un año académico con el déficit presupuestal hasta que éste sea compensado por la nación en el año siguiente.

Se debe anotar que durante años el Sistema Universitario Estatal ha adelantado iniciativas ante el gobierno nacional para modificar esta cuota presupuestal establecida por la Ley 30, pero no se ha tenido éxito hasta el día de hoy.

Esto ha conllevado a que en algunos años los aportes de la nación solamente sean suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento y una pequeña parte sea destinada a los gastos de inversión.

Como se observa en el gráfico 7, entre 1992 y 1997 los gastos de funcionamiento superaron los aportes de la nación, lo cual generó serias dificultades presupuestales y a su vez obstaculizó los proyectos de investigación y programas de ciencia y tecnología. En el periodo siguiente, entre 1997 y el 2010 el leve incremento que tuvo los gastos de funcionamiento, permitieron destinar una mayor proporción de recursos a otros gastos, especialmente a los relacionados con inversión. No obstante, en el año 2011 la perspectiva cambia al presentarse un incremento considerable en los gastos de funcionamiento, los cuales están relacionados directamente a los costos de la planta docente y planta administrativa.

**Gráfico 7. Aportes de la nación Vs Gastos de funcionamiento de la Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág 167), (UNAL 2011b, págs. 32- 56) y (UNAL 1998, pág 63)

Este gráfico permite observar cómo las reformas del Estado para mejorar las condiciones laborales de los funcionarios públicos y docentes en las IES oficiales han contribuido a agravar aún más la situación financiera, dado el bajo porcentaje del PIB que el Estado destina a la educación superior.

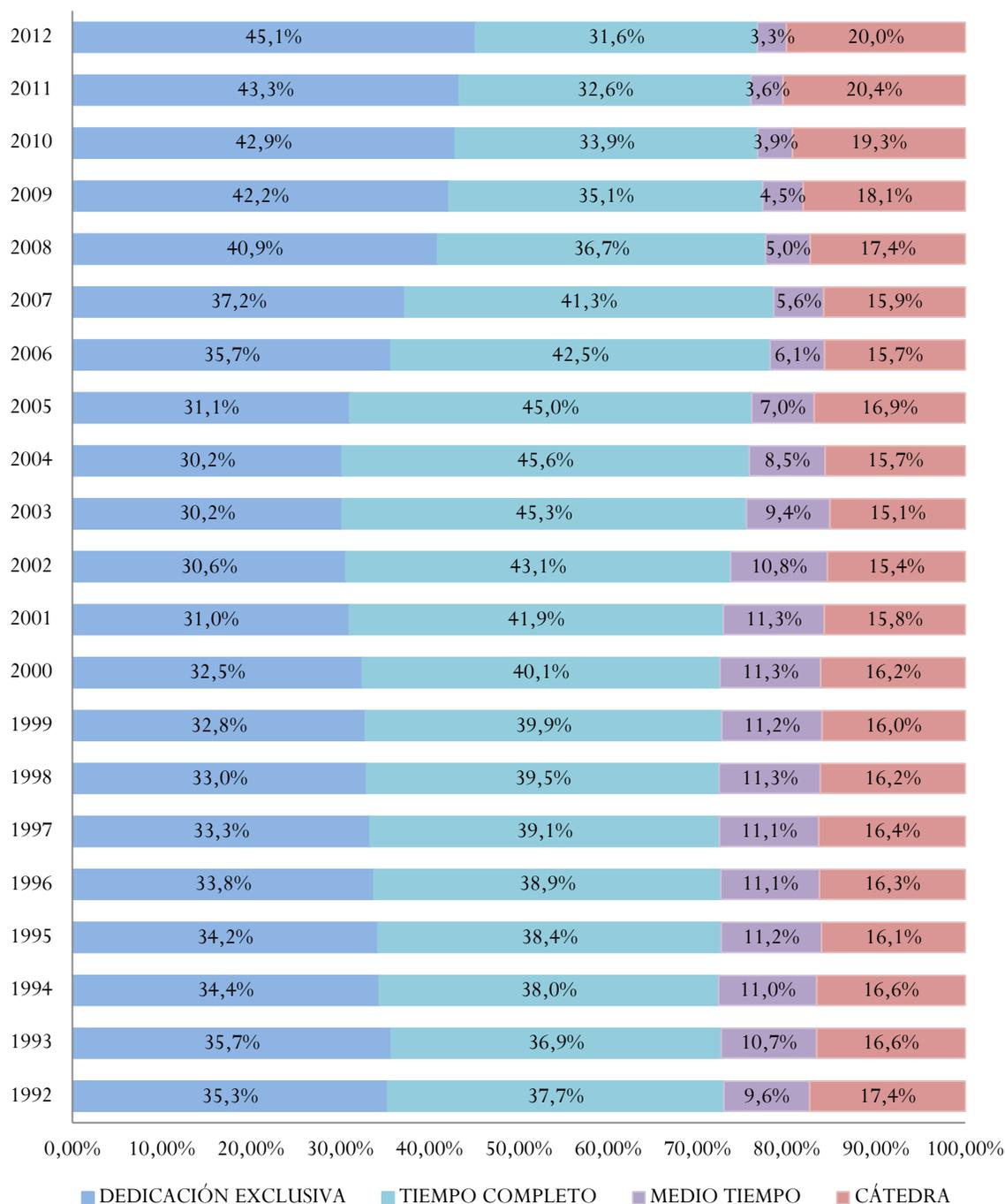
En relación a los gastos del personal docente, la entrada en vigencia del Decreto 1279 del 2002 por el cual se reforma el régimen salarial y de prestaciones de los docentes de la UNAL, dio origen al acuerdo 011 del 2003 aprobado por el CSU con el cual se reglamentó un aumento en los niveles de exigencia y criterios de asignación salarial, con el objetivo de aumentar la producción académica exigida por el Estado y contribuir con los objetivos de los planes de gobierno en materia de educación superior. (UNAL 2011b, pág.64)

Como se observa en el gráfico 8, desde el año 2005 se registra una tendencia al aumento de la planta docente con una vinculación exclusiva y de tiempo completo las cuales en conjunto representan el 76% del total del recurso humano docente. Para el cierre del año 2012, se registra la vinculación docente por dedicación exclusiva más alta de los veinte años de análisis, al mostrar una participación del 45% entre el total de docentes, seguido por una participación del 31% de las vinculaciones de tiempo completo.

Como se mostrará en la segunda parte de este capítulo, el aumento de docentes con vinculación exclusiva ha disminuido considerablemente el número de docentes. Sin embargo, dado que tienen un mayor nivel de formación en maestrías y doctorados, sumado a una mayor participación en la producción académica se ha generado un aumento considerable en los gastos de personal docente y por ende, en el total de gastos de funcionamiento.

La situación de los gastos de personal administrativo ha experimentado una situación similar, debido a las iniciativas que la universidad ha emprendido para aumentar la profesionalización del personal administrativo, de forma que contribuya sustancialmente al fortalecimiento de las dependencias y la eficiencia administrativa. Al igual que en el caso del personal docente, el número de profesionales vinculados laboralmente es menor al de hace diez años, pero por su parte los gastos han aumentado considerablemente. (UNAL 2011b, pág.75)

**Gráfico 8. Docentes de planta de la Universidad Nacional de Colombia según dedicación. Periodo 1992-2012.**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág.125), (UNAL 2011b, pág.106) y (UNAL 1996, pág.64)

Añadiendo a las altas responsabilidades que significa el funcionamiento de la UNAL, desde mucho antes de la promulgación de la Ley 30 de 1992, esta institución tuvo que destinar gran parte de su presupuesto para atender el pasivo pensional<sup>5</sup>. Debido a las fuertes limitaciones que ocasionaba este pasivo, en el 2009 se aprobó la Ley 1371 por la cual se establece una mayor concurrencia del Estado para el pago del pasivo pensional de las IES oficiales.

Si bien esta ley no le otorga al Estado la totalidad de la responsabilidad en el tema pensional, sí se logró descargar una gran parte de la responsabilidad que antes estaba en manos de la universidad al presupuesto nacional, independientemente de los aportes de la nación que se destinan para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión. Es importante señalar que de acuerdo con los estudios adelantados por la UNAL al cierre del año 2012, la universidad continuaba con un pasivo pensional cercano a los 3.8 billones de pesos.

Un factor adicional en el incremento de los gastos de funcionamiento en los últimos diez años, está relacionado a la necesidad constante que tiene la universidad en la actualización tecnológica de sus instalaciones y la transformación de las mismas con el fin de contribuir positivamente a los niveles de calidad y bienestar estudiantil que se proyectan en el presente y a futuro.

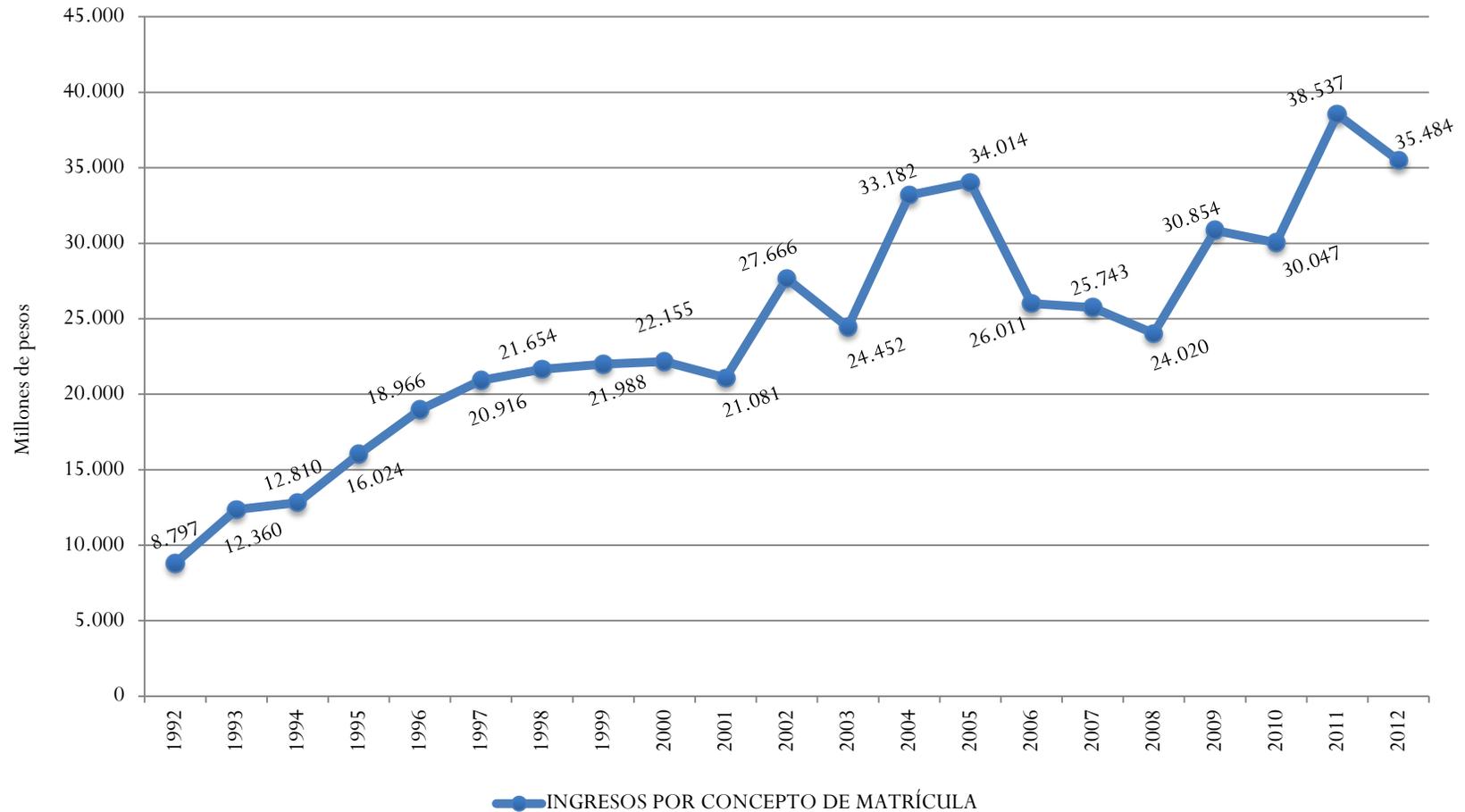
De todos estos elementos, se puede deducir que la responsabilidad económica del Estado ha ido en contravía de las exigencias de oferta y calidad exigidas por el marco normativo de la educación superior que ha sido planteado en los últimos veinte años.

Otra pequeña muestra de esta situación es que en el año 1997 el gobierno colombiano expidió la Ley 403 con la cual los estudiantes que ejerzan su derecho al voto obtienen un descuento del 10% sobre el valor de la matrícula de la universidad presentando el correspondiente certificado electoral. Como resultado, durante siete años la UNAL dejó de recibir importantes ingresos que soportan el presupuesto anual de inversión y que no eran compensados por los aportes de la nación. Sería hasta el año 2009 que le Ministerio de Educación Nacional, dispuso apropiarse cada año de un porcentaje de los costos de esta devolución, con el fin subsanar el déficit en el presupuesto de la universidad.

---

<sup>5</sup> El pasivo al que se refiere incluye los bonos pensionales, las cuotas partes pensionales, las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez, de sobrevivientes o sustitución pensional reconocidas antes de la Ley 100 de 1993, las pensiones que se reconozcan o se hayan reconocido por efecto de la aplicación de la ley 100 de 1993 y las demás obligaciones pensionales derivadas del régimen pensional vigente. (Ley N° 1371 2009)

**Gráfico 9. Evolución de ingresos por concepto de matrícula de pregrado Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág.170), (UNAL 2011b, pág.47) y (UNAL 1998, pág.62)

Sin embargo, en el gráfico 9 se puede observar cómo a partir de la entrada en vigencia de esta ley en 1998 el incremento constante de ingresos por conceptos de matrícula que venía experimentando la universidad cambió, siendo evidente un comportamiento inestable a partir del año 2000, el cual posteriormente se estabiliza en el año 2009 con el apoyo económico brindado por el Ministerio de Educación Nacional.

Se debe tener en cuenta que los ingresos por concepto de matrículas son altamente vulnerables a los problemas que trae consigo los free riders. Como se mencionó en el primer capítulo, el tamaño del bien club influye no solamente en la provisión del bien sino a su vez en la capacidad que tiene el proveedor del bien para identificar las verdaderas preferencias de los miembros y asignar correctamente la cuota que realmente le corresponde a cada uno.

En el caso de la UNAL, los cerca de cincuenta mil miembros que conforman el bien club UNAL han hecho muy difícil la tarea de verificar si la información del nivel socioeconómico que éstos reportan efectivamente corresponde a la información real.

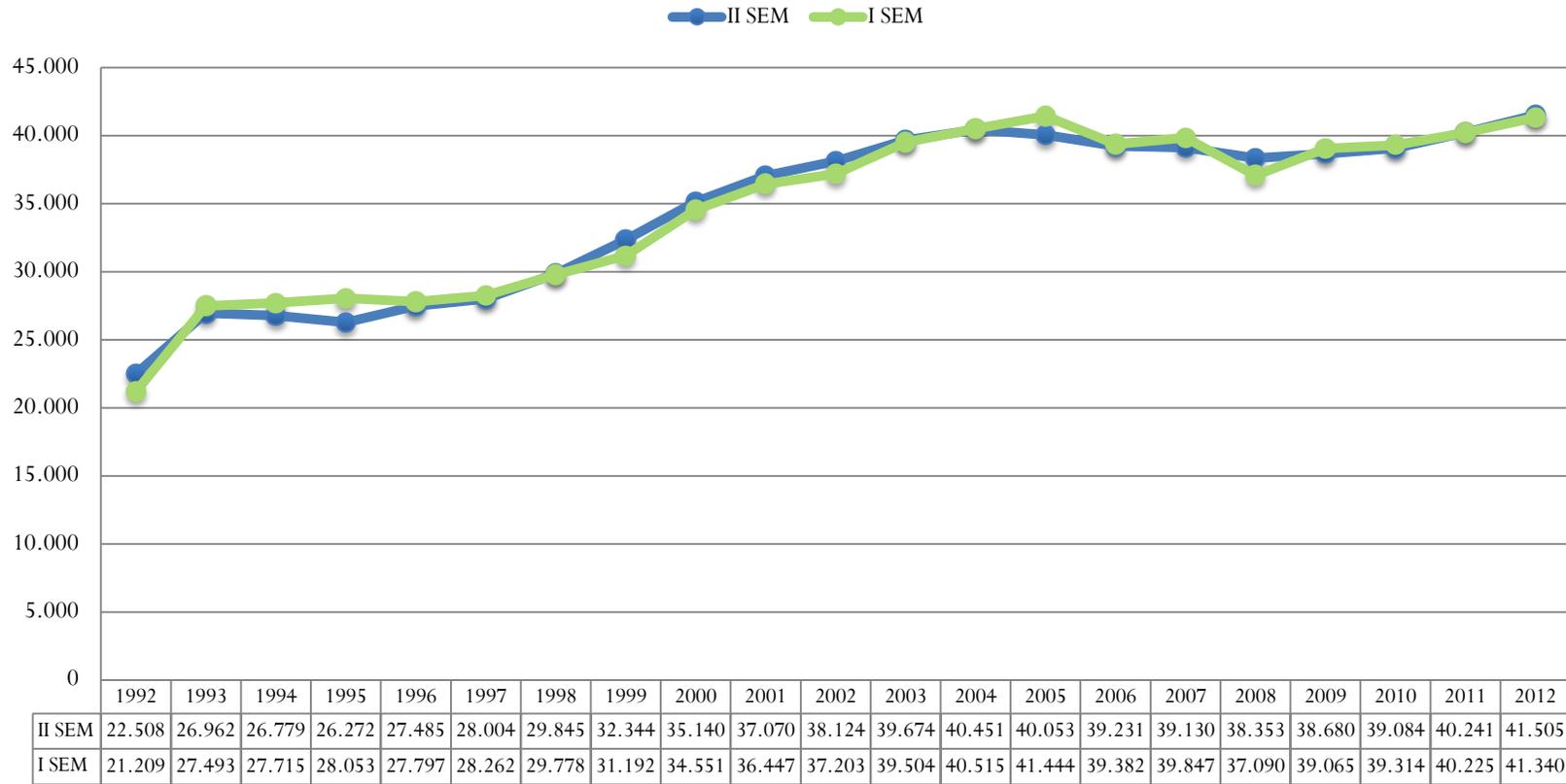
Al final, resulta aplaudible en medio de este complejo escenario la labor de la UNAL al encontrar los recursos propios necesarios para responder a los estándares de calidad y una ampliación de la oferta de cupos de pregrado y posgrado en este periodo.

Como se observa en la gráfica 10, el número de matriculados en programas de pregrado ha mostrado un aumento constante en el periodo 1992-2012. De esta forma, para el primer semestre académico de 1992 se tiene un total de 21.209 matriculados, en 1993 se matriculan 26.962 estudiantes cifra que se mantiene en el mismo nivel hasta aproximadamente el segundo semestre de 1997, debido principalmente a que en este periodo los aportes de la nación y rentas propias también se mantuvieron dentro del mismo nivel, sin incrementos significativos.

Desde entonces, gracias al considerable incremento de las rentas propias se ha generado un crecimiento constante de la oferta de pregrado, sin embargo como se mostrará más adelante dicho incremento ha sido proporcional al aumento de la demanda social del bien y por lo tanto los altos índices de exclusión han permanecido inmóviles en las dos últimas décadas.

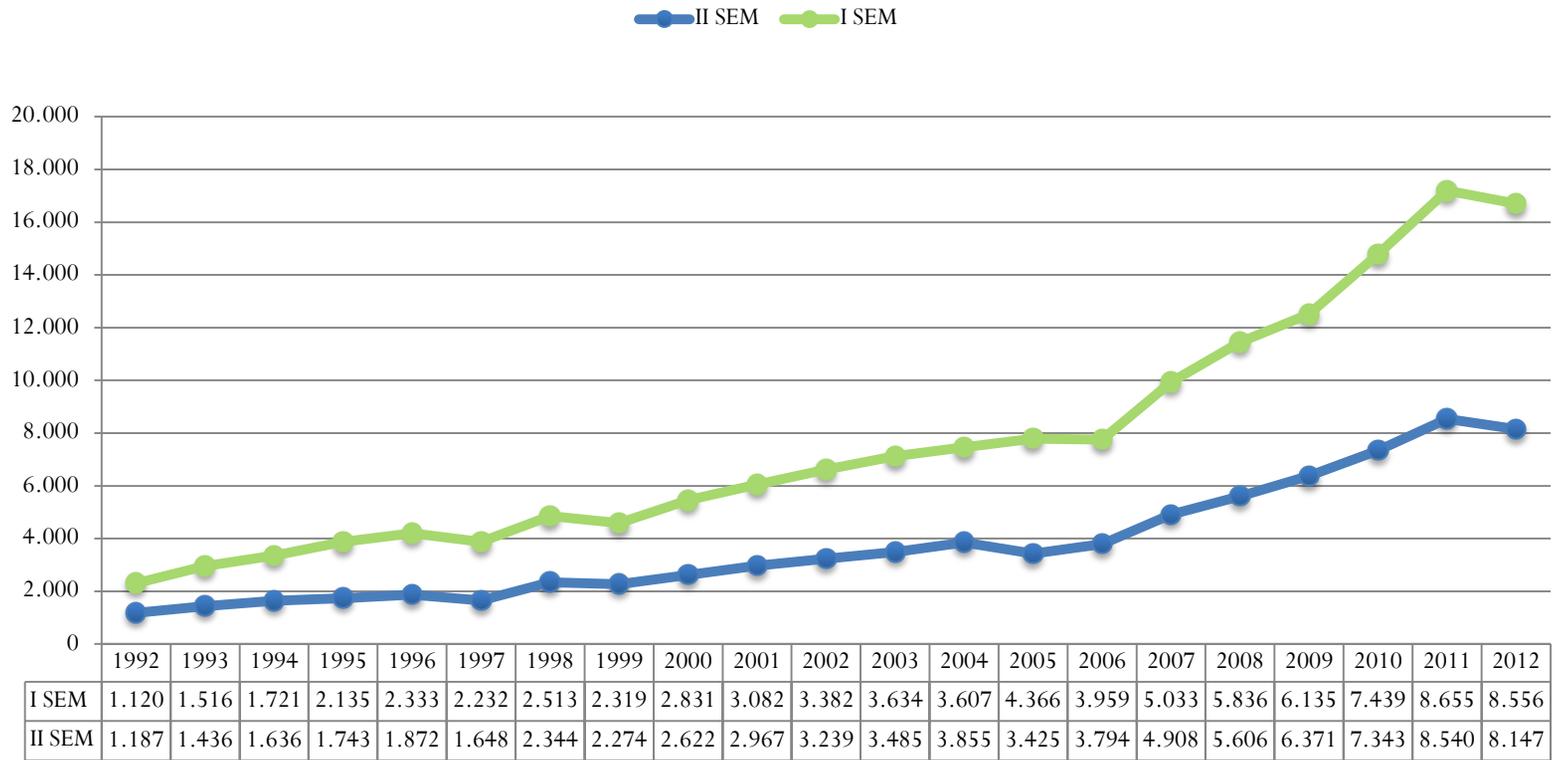
El periodo de análisis cierra en el año 2012 con un total de 41.340 matriculados en pregrado lo cual representa casi el doble de los estudiantes matriculados en 1992. Este incremento no ha sido exclusivo de los programas de pregrado, ya que la matrícula de posgrados ha tenido un aumento aún más significativo.

**Gráfico 10. Total de alumnos matriculados en pregrado Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág.61), (UNAL 2002, pág.392) y (UNAL 1996, pág.56)

**Gráfico11. Total de alumnos matriculados en posgrado Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág.62), (UNAL 2002, pág.393) y (UNAL 1996, pág.56)

En el gráfico 11, se registra en el primer semestre de 1992 un total de 1.120 matriculados en posgrado, desde entonces comienza un constante incremento hasta el 2011 con excepción de los años 1997, 1999 y 2005 en donde se evidencia una leve disminución de matriculados en relación al año inmediatamente anterior. El periodo cierra con un registro de 8.147 matriculados en posgrado que equivalen a 393 menos que los matriculados en el 2011. Sin embargo, esta cifra contrasta con los 1.120 matriculados en 1992.

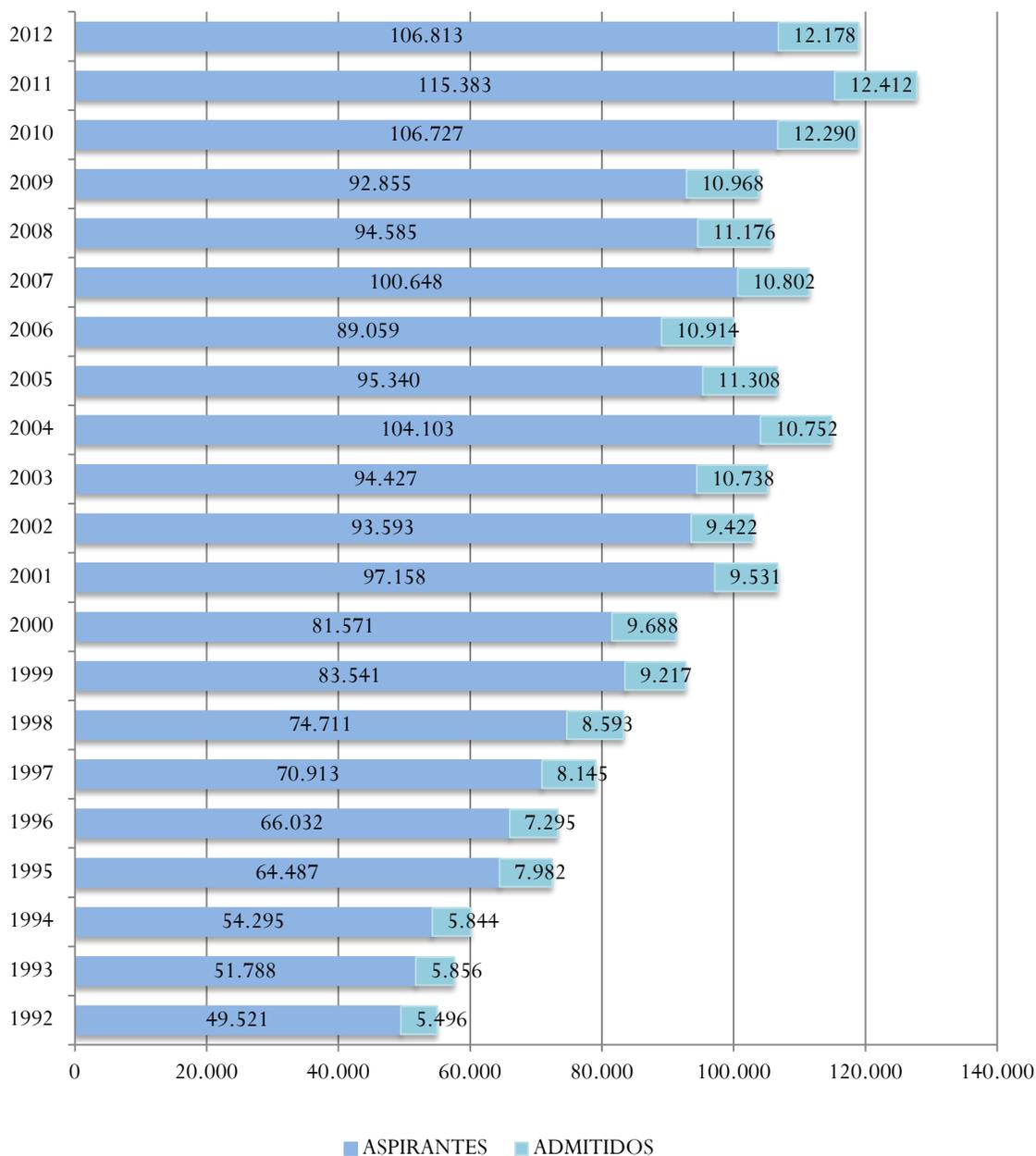
En un contexto más amplio, en 1993 la UNAL obtuvo una participación del 7 % entre el total de matriculas de pregrado a nivel nacional, pero debido al estático apoyo estatal y al aumento de las IES privadas, para el 2012 la universidad solamente logró consolidar una participación del 3% entre el total de matriculas a nivel nacional en pregrado y un 2% en la matrícula de especializaciones. Sin embargo, para el caso de maestrías la cifra es más alentadora llegando al 20% y en el caso de los doctorados un asombroso 35%. (UNAL 2013b, pág.28)

Como se indicó en el primer capítulo, el alto nivel de voluntarismo es una característica que ha definido la naturaleza de bien club de la Universidad Nacional de Colombia. Prueba de ello, son las cifras de aspirantes a los programas de pregrado frente el número de cupos que dispone la universidad.

Como se observa en la tabla 1 que fue citada en el primer capítulo y el gráfico 12, la evolución en la tasa de absorción de pregrado sigue evidenciando un alto nivel de exclusión en el acceso a la universidad. Aún cuando los esfuerzos de la UNAL por aumentar la oferta de cupos hayan tenido grandes resultados en los últimos años, la demanda social de educación superior también ha aumentado proporcionalmente. Como consecuencia en los últimos veinte años la tasa de absorción a programas de pregrado no ha superado el 12% con lo cual se ha consolidado una continua exclusión cercana al 89%.

Estas cifras también son una muestra del nivel de exclusión de la universidad dadas las limitaciones exógenas que se mencionaron en la primera parte del capítulo y de las limitaciones endógenas de orden presupuestal de las IES oficiales, debido principalmente a que la oferta se encuentra condicionada a los altos costos de funcionamiento frente a los bajos recursos estatales.

**Gráfico 12. Evolución de aspirantes y admitidos a programas de pregrado en la Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág.42), (UNAL 2006, pág.24) y (UNAL 1998, págs.47-48.).

### **3.1. Incidencia del marco normativo de la educación superior en la calidad de la oferta académica de la Universidad Nacional de Colombia.**

Poseer una alta tasa de cobertura en educación superior siempre será un escenario ideal para cualquier sociedad. No obstante, esta oferta académica debe cumplir con unos estándares mínimos de calidad que siga los lineamientos de la teoría del capital humano e influya no solamente en el desarrollo económico del país, sino también en la construcción de ciudadanía.

Teniendo en cuenta el vertiginoso aumento de las IES privadas y la constante presión del gobierno por incrementar la oferta de educación superior en el país, resulta fundamental establecer unos criterios que permitan evaluar la posición de este nivel educativo a nivel regional y global, haciendo especial énfasis en el caso de la UNAL.

Según el Índice de Competitividad Global 2011-12, Colombia ocupa el puesto 72 en la clasificación general de calidad en educación superior, siendo el país latinoamericano con la cifra más alta en el ranking mundial y superando países como Brasil y Chile. Sin embargo, las cifras no son tan halagadoras si se tiene en cuenta que en el indicador de disponibilidad local de servicios de investigación especializada y capacitación de alta calidad ocupa el puesto 70, siendo superado por Chile y Brasil. (Foro Económico Mundial 2011)

Actualmente, el país cuenta con muy pocos mecanismos estatales que permitan realizar un seguimiento de la calidad académica en los programas que ofrecen las IES a nivel nacional. De esta forma, los aspirantes a cursar un curso de pregrado deben guiarse principalmente por los resultados que obtiene determinada universidad en el Examen Saber Pro y por una eventual acreditación de alta calidad del programa académico que espera estudiar.

Por tal motivo, a continuación se hará un análisis de la calidad de los programas de pregrado y posgrado de la UNAL, a partir de algunos indicadores de investigación, innovación, capital humano del cuerpo docente y administrativo, productividad y competitividad.

A pesar del déficit presupuestal que ha traído consigo la baja financiación estatal en el presupuesto de la UNAL, gracias al considerable aumento de los recursos propios se ha podido no solamente aumentar el número de cupos sino también la oferta de programas académicos. En el caso de los estudios de pregrado, la universidad pasó de una oferta de 74 pregrados en 1995 a 94 en el año 2012. En los estudios de posgrado, se incrementaron considerablemente los programas de doctorado

pasando de 5 en 1995 a 54 en el 2012, lo cual le permite una participación del 31% entre este nivel educativo en todo el país; en los programas de maestría se pasó de 39 en 1995 a 181 en el 2012 y en las especializaciones la variación fue menos significativa, pasando de 82 programas en 1995 a 103 en el 2012. (UNAL 2013a, pág.69)

Al cierre del año 2012, la UNAL ostentaba una acreditación de alta calidad en el 100% de los programas de pregrado con una vigencia de diez años, lo cual define una participación del 12% en el total de pregrados acreditados a nivel nacional, siendo esta una cifra muy importante teniendo en cuenta que tan solamente el 9.8% de la oferta de pregrado en el país, goza de esta acreditación. En el caso de los programas de posgrado, al finalizar el año 2012 cerca de 143 programas habían iniciado la fase de autoevaluación ante el Consejo Nacional de Acreditación-CNA- con el objetivo de alcanzar el título de alta calidad. (UNAL 2013a, pág.70)

Es importante recordar, que para el año 2012 la UNAL cubría el 3% de la tasa bruta de matrícula en educación superior del país, al igual que una participación del 33% entre el total de matrículas de maestría y el 33% de los estudiantes matriculados en un programa de doctorado de todo el país, lo cual demuestra la importante labor que ha llevado a cabo la universidad, aún cuando los aportes estatales no logren siquiera suplir los gastos de funcionamiento de la institución. (UNAL 2013a, pág.83)

Como parte de las estrategias impulsadas desde el gobierno nacional en los últimos diez años para consolidar en el país una educación superior que cumpla con los estándares internacionales de calidad, desde el año 2009 por medio de la ley 1324 se estableció un examen de carácter obligatorio que debe ser presentado por todos aquellos aspirantes a un título de pregrado. Esta prueba no solamente permite entender los avances de calidad a nivel nacional, sino que a su vez, logra dar una luz al Estado sobre el tipo de educación que imparte cada una de las IES en cada uno de los programas en todo el país.

El Examen Saber Pro como se conoce actualmente a dicha prueba, puede ser de carácter genérico o específico. En el primer caso, el examen tiene como objetivo evaluar competencias comunes y básicas independientemente del programa cursado y que contribuyan al desempeño profesional del estudiante. En el segundo caso, se evalúa por área de conocimiento y tiene como objetivo comparar el desempeño de estudiantes próximos a graduarse en competencias comunes entre distintos programas académicos que conforman un mismo campo de estudio.

Si bien este examen no logra evaluar de forma integral en conjunto las competencias laborales y sociales de los estudiantes, sí logra organizar la oferta académica evidenciando el nivel educativo por instituciones y programas, lo cual puede ser entendido como un logro social.

Debe tenerse en cuenta que durante décadas en el país no existió un sistema de indicadores que permitiera evaluar la calidad de la educación superior, ya que en un principio muchas de las IES oficiales entre estas la UNAL, fueron entendidas como bienes públicos que no hacen parte de un mercado y no hay sistema de precios que opere. Sin embargo, al irse consolidando estas instituciones como bienes con altos niveles de exclusión, comenzó a ser evidente que sí es posible evaluar y cuantificar indicadores sociales que midan la calidad académica.

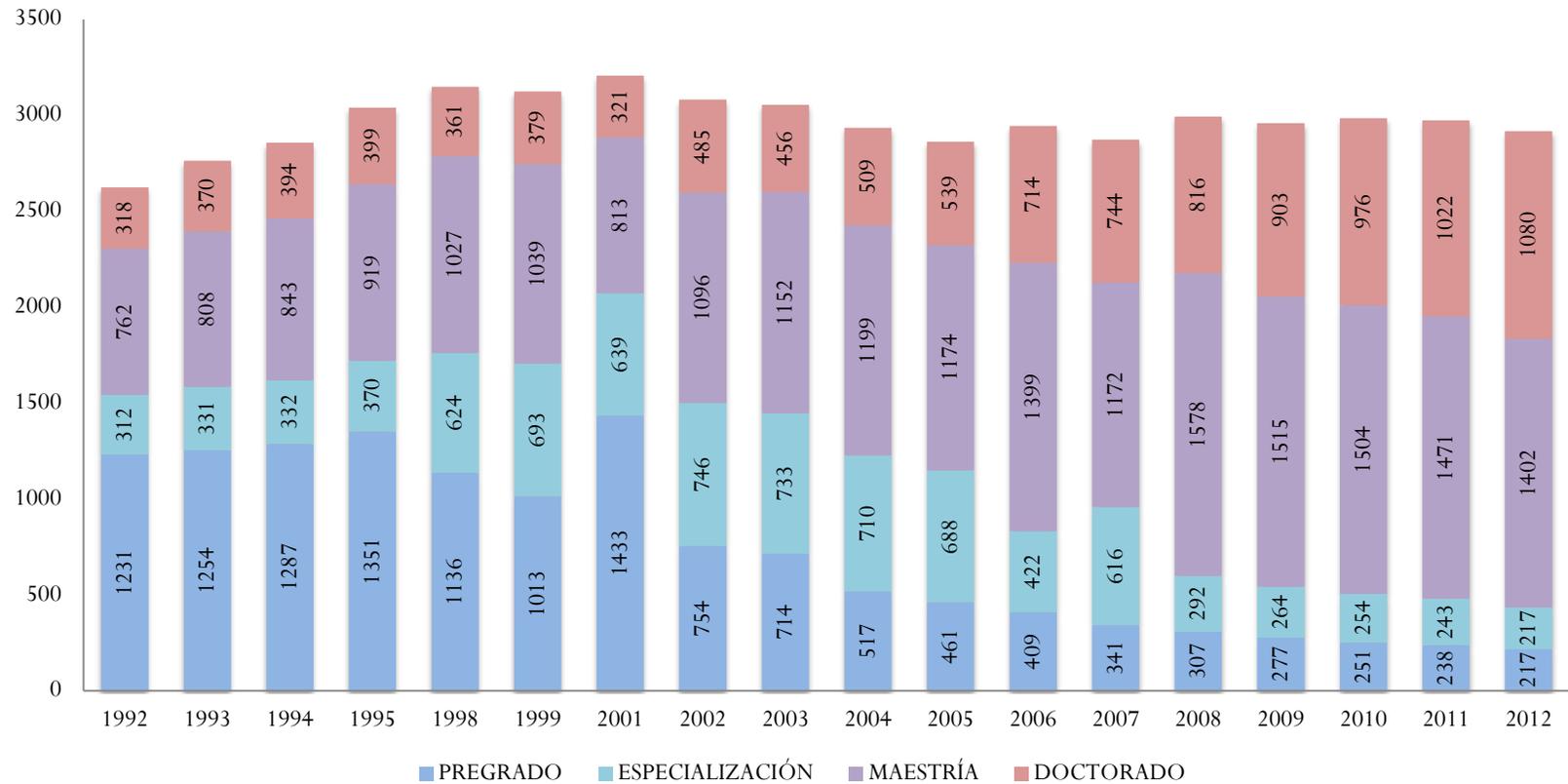
Desde la consolidación del carácter de obligatoriedad de estas pruebas, la UNAL ha demostrado los altos niveles de calidad que ostentan sus egresados. En el periodo 2009-2012 los resultados de la universidad en las pruebas genéricas se ubicaron por encima del promedio de las universidades privadas, obteniendo altos puntajes en módulos como lectura crítica y razonamiento cuantitativo. (UNAL 2013a, pág.88)

Parte de este gran logro educativo responde principalmente al fortalecimiento del cuerpo docente que ha tenido la universidad en los últimos veinte años. Como se observa en el gráfico 13, en concordancia con las metas educativas del gobierno nacional y los planes de desarrollo de la UNAL, en el transcurso de los últimos veinte años se ha aumentado considerablemente el número de docentes con estudios de maestría y posgrado.

Para 1992 el 59% de la planta docente tenía como máximo estudios de especialización y el 41% correspondía a docentes con maestría y/o doctorado. Con el paso de los años se redujo notablemente el número de docentes que tenían como nivel máximo de formación pregrado y/o maestría, de forma tal que en el año 2012 el 48% de los docentes tenían título de maestría y el 37% título de doctorado.

A pesar de los altos costos que ha traído consigo el fortalecimiento de la planta docente, la universidad ha visto grandes retornos en materia de producción académica, grupos de investigación y la financiación privada de un gran número de proyectos de interés particular y colectivo.

**Gráfico 13. Evolución del personal docente de la Universidad Nacional, según máximo nivel de formación. Universidad Nacional de Colombia. Periodo 1992-2012.**



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de la Universidad Nacional de Colombia. (UNAL 2013b, pág.125) y (UNAL 2001, pág. 402).

Adicionalmente, como se nombro en el segundo capítulo las IES oficiales han apuntado en el transcurso de los últimos veinte años a la profesionalización del personal administrativo, lo cual ha permitido ser un factor importante en el mejoramiento de la calidad educativa y la potencialización de los recursos académicos y financieros. Si bien el número de personal administrativo ha disminuido, pasando de 3.030 cargos en 1992 a 2.996 en el 2012, debido al nivel de formación de los funcionarios, los costos han aumentado influyendo directamente en los gastos de funcionamiento que se abordaron previamente.

Debe recordarse que aún cuando los indicadores que proporcionan las Pruebas Saber Pro y las calificaciones que emite el CNA son importantes para hacer análisis específicos y comparativos sobre los niveles de calidad en la educación superior, algunos indicadores de productividad y competitividad quedan por fuera.

En materia de grupos de investigación, a nivel nacional en los últimos diez años se evidenció un aumento significativo en el total de los grupos de investigación categorizados por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación-COLCIENCIAS-, pasando de 544 grupos en el año 2002 a 4.074 grupos categorizados en el 2012. Dentro de estas cifras, la UNAL pasó de tener 105 grupos categorizados en el 2002 a 486 en el año 2012, lo cual le permite una participación del 12% entre el total de grupos a nivel nacional. (UNAL 2013b, pág.144)

De estos grupos de investigación del 2012, 55 son de categoría A1, 61 categoría A, 116 categoría B, 114 categoría C y 140 categoría D. Adicionalmente, la UNAL cuenta con 444 grupos no categorizados, lo cual le otorga un total de 930 grupos de investigación. (UNAL 2013b, pág.144)

A nivel internacional, de acuerdo con las clasificaciones del SCImago Research Group, para el año 2012 cerca de 130 instituciones en Colombia han publicado no menos de 100 documentos en revistas indexadas de SCOPUS. Dentro de este número, con 5.112 publicaciones la UNAL encabeza la lista a nivel nacional y ocupa el puesto 41 entre los países iberoamericanos, superando a la Universidad de los Andes y la Universidad de Antioquia. (UNAL 2013a, pág.24-25)

Igualmente, según el QS World Universities Rankings que mide las universidades según su producción académica y científica ubicó en el año 2012 a nivel latinoamericano a la UNAL en la posición número 12, siendo superada solamente por la Universidad de los Andes. (UNAL 2012, pág.87)

Más allá de estos indicadores, que logran mostrar los grandes avances de la universidad en materia de calidad y gestión de recursos, actualmente la UNAL todavía tiene algunos desafíos que sortear. En primer lugar, parte de la ampliación de la oferta de programas académicos de pregrado y posgrado no han tenido los estudios previos necesarios que garanticen la viabilidad presupuestaria de la universidad, teniendo en cuenta los constantes déficits económicos que ocasionan los bajos aportes estatales. (UNAL 2013a, pág.90)

En segundo lugar, las investigaciones y los conocimientos que se desarrollan en la universidad aún no logran incidir en el desarrollo social y económico del país, ni de la región, lo cual no le ha permitido gozar de un verdadero reconocimiento internacional y por ende una mayor entrada de recursos destinados a la producción académica.

Con respecto a este punto, es vital señalar que en la medida en que la producción académica y científica sea pertinente a las necesidades sociales, el apoyo económico que ingresa a la universidad de forma altruista por medio de donaciones será igualmente proporcional.

Este es el caso de las más importantes y reconocidas universidades a nivel mundial, las cuales gozan de fondos especiales de donaciones de sectores privados, lo cual representa una parte importante de los recursos que se destinan a investigación, innovación tecnológica y subsidios económicos para el acceso a la educación superior de los sectores más vulnerables del país.

En el caso de la UNAL, este tipo de apoyo económico no ha sido posible ya que la normatividad actual de la institución ha establecido un considerable número de inconvenientes para recibir las donaciones nacionales e internacionales, principalmente debido al tipo de requerimientos legales u operativos que establece la entidad donante.

Adicionalmente, como se evidenció en el análisis presupuestal de la UNAL, los gastos de inversión se financian principalmente por las rentas propias que dispone anualmente la universidad, debido a que los aportes estatales son escasamente suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento. Sin embargo, gracias a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se reformó el régimen de regalías al ser sancionado el Acto Legislativo número 5 del 2011 y que tiene como objetivo fortalecer la inversión en las entidades territoriales para promover la competitividad, la inversión en ciencia y tecnología y fortalecer el ahorro pensional. (UNAL 2013a, pág.52)

Este flujo de recursos representa una gran oportunidad para las IES oficiales y de carácter especial que se nutren de las entidades territoriales, para mejorar la infraestructura física, aumentar la capacidad científica en los próximos años y desarrollar investigaciones que contribuyan a solucionar problemáticas de orden regional. Sin embargo, el desembolso de estos recursos dependerá principalmente de la buena voluntad de las entidades territoriales y la pertinencia de sus líderes políticos. (UNAL 2013a, pág.19)

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La forma cómo se han transformado las políticas educativas en Colombia en el transcurso de los últimos veinte años, no solamente son una muestra de la influencia que ha tenido la tendencia global hacia un modelo de autofinanciación y mercantilización de la educación en su nivel superior, sino que a su vez evidencia que la idea de la educación como un fin en sí mismo, progresivamente comienza a ser parte del pasado y ajena a la realidad nacional.

El objetivo general de esta investigación y que se cumplió a lo largo del documento era analizar la incidencia que tiene el aumento del capital privado frente a la inversión estática en aportes de la nación en la restricción del carácter público de la Universidad Nacional de Colombia, a partir de la teoría de los bienes club.

En consecuencia, en esta monografía se pudo sustentar que la invariabilidad de los bajos aportes de la nación al presupuesto de la UNAL ha contribuido directamente a reafirmar las principales características que definen a esta institución como un bien club y no como un bien público, en la medida que:

Los aportes económicos que ha hecho el Estado al presupuesto de la UNAL en los últimos veinte años no han logrado trascender del mínimo establecido por la ley, limitando la capacidad de oferta educativa y su incidencia en la tasa de cobertura de educación superior a nivel nacional. De esta forma, la institución se ha visto forzada a perpetuar un mecanismo de exclusión que si bien ha logrado reducir al mínimo la rivalidad, esto ha sido a expensas de mantener constante en el periodo de estudio un índice de exclusión superior al 80%, en tanto la demanda social al bien ha crecido proporcionalmente al incremento de los cupos académicos de la UNAL en pregrado y posgrado.

Retomar los planteamientos de la teoría del capital humano fue fundamental para entender que este bajo financiamiento público de la UNAL tiene su origen en la forma errónea en la que el Estado ha justificado el gasto público en educación, casi que exclusivamente en función del crecimiento económico y no en un verdadero desarrollo social. Muestra de ello es que en ningún marco normativo incluyendo la Constitución Política de Colombia, la educación superior se encuentra tipificada como un derecho sino simplemente como un servicio. No se debe ignorar que el darle a este sector el estatus de derecho implicaría un alto costo social, el cual el Estado no ha querido asumir y por ende ha decidido descargar gran parte de su responsabilidad al sector privado.

Los distintos análisis normativos, teóricos y empíricos desarrollados en esta investigación tuvieron como principal objetivo respaldar la hipótesis que se propuso como respuesta a la pregunta sobre ¿de qué manera la política del financiamiento de la Universidad Nacional de Colombia ha restringido notablemente su carácter público durante los últimos veinte años?

Satisfactoriamente, el análisis propuesto no solamente justificó la hipótesis de que el aumento desequilibrado de los recursos propios frente a los recursos de la nación en el financiamiento de la Universidad Nacional de Colombia, sumado a las dificultades en la ejecución presupuestaria de la misma, han restringido el carácter público de esta institución en los últimos veinte años, haciendo de este bien público un bien club muy exclusivo, sino que a su vez logró trascender hacia un estudio más integral que permite reconocer la gran labor que ha tenido la universidad frente a las grandes dificultades que implica la ausencia de una política estatal que priorice la inversión en ciencia, innovación y tecnología.

Sin embargo, resulta justo y pertinente rectificar que si bien es cierto que la UNAL ha tenido serias dificultades para definir un modelo educativo con altos índices de calidad y con menores gastos de funcionamiento, esta institución no ha tenido en términos generales una mala gestión de recursos. Por el contrario, se reconoce en esta investigación el trabajo que la universidad ha llevado a cabo en los últimos diez años para potencializar los recursos propios en pro del mejoramiento de la planta docente, el aumento de las publicaciones académicas, la creación de grupos de investigación y una ampliación significativa de los programas de posgrado, especialmente aquellos de doctorado.

Para concluir, el caso de la UNAL resulta ser una fiel muestra de las implicaciones negativas que traen consigo el modelo de autofinanciación de la educación superior que ha sido impulsado ferozmente desde el Estado en los últimos veinte años.

Se debe poner en consideración que este modelo de financiación no solamente no ha permitido cumplir con las pocas garantías de acceso que se encuentran consignadas en el marco normativo de la educación superior, sino que tampoco ha contribuido en el mejoramiento de las desigualdades sociales y las condiciones de inequidad en el país, con lo cual se ha reafirmado en estas problemáticas su carácter intergeneracional.

Luego de este análisis de resultados obtenidos a lo largo de la investigación, resulta útil señalar una serie de recomendaciones que desde el punto de vista del autor, pueden eventualmente

mejorar la provisión del servicio de educación superior que presta la UNAL y las IES oficiales de todo el país.

En primer lugar, se deben duplicar los esfuerzos del Consejo Nacional de Educación Superior para comprometer al Estado colombiano y no solamente al gobierno de turno sobre la necesidad de reformar los topes de los aportes de la nación establecidos por la Ley 30 de 1992 de forma que las IES oficiales sean más competitivas frente a las IES privadas y así aumentar su participación en la tasa de cobertura a nivel nacional. A su vez, esto contribuiría directamente al interés estatal de cumplir con las metas pactadas a largo plazo en el Plan Decenal de Educación y en los Objetivos del Milenio.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que la UNAL no es ajena al fenómeno de los free riders, resulta necesario para los próximos años establecer un mecanismo que permita verificar de manera eficaz la fiabilidad de la información sobre la situación económica que declaran los estudiantes y que determina la contribución individual al bien. Para este fin, será realmente práctico enfocar una investigación a partir de la teoría de los incentivos individuales y la teoría de grupos, aplicadas al modelo de bien club que ostenta la UNAL, con el fin de aumentar los ingresos por concepto de matrícula en cada periodo académico.

En tercer lugar, teniendo en cuenta que cerca de la mitad de los escasos recursos que dispone la UNAL se destinan en su gran mayoría a los gastos de funcionamiento, los cuales están compuestos principalmente por los gastos personal, las directivas de la UNAL deben ahondar en la búsqueda de una solución al déficit presupuestal que ocasionan los altos costos del personal administrativo, idealmente mediante la creación de una carrera administrativa con escalas salariales, de forma que se pueda relacionar de una manera más pertinente las capacidades laborales de los empleados con los requerimientos y deficiencias institucionales.

En cuarto lugar, la universidad necesita ser más pertinente en los temas de los proyectos de investigación que desarrolla, de forma que éstos puedan responder a las principales dificultades sociales, a problemas de equidad, de violencia, de justicia y reactivación de las áreas rurales del país, entre otras, teniendo en mente que estas pueden generar un mayor retorno social de la inversión que realizan los ciudadanos por medio de sus impuestos al funcionamiento de la universidad.

En quinto lugar, la UNAL debe mejorar su capacidad para incentivar al sector empresarial y a la comunidad de egresados a realizar una inversión de capital privado bajo el modelo de donación, el cual es casi inexistente en los recursos propios que tiene actualmente la universidad. Este rubro que

surge principalmente de iniciativas altruistas ha sido un factor fundamental en el financiamiento del desarrollo científico de instituciones como la Universidad de Berkeley y la Universidad de Stanford en Estados Unidos que cuentan con donativos cercanos a los 800 millones de dólares por año.

Finalmente, aún cuando el presupuesto de la UNAL está sujeto a los aportes de la nación que son definidos anualmente, ésta debe ser más ambiciosa a la hora de crear sus planes de desarrollo global, de modo que estos no solamente estén respondiendo a una visión institucional a tres años sino que pueda eventualmente plantearse una serie de metas enfocadas hacia los próximos veinte o treinta años definiendo así, cuál será su influencia y su rol en la sociedad colombiana del mañana.

“La educación superior es demasiado compleja y estratégica para que sea una actividad privada; es demasiado cara y su cobertura es demasiado amplia como para que sea una actividad exclusiva del Estado; y es demasiado importante para dejarla sólo en manos de las instituciones de educación superior.”

Gerardo González.

## BIBLIOGRAFÍA

Cornes, R. y Sandler, T. (1996). *The theory of externalities, public goods, and club goods*. Cambridge: Cambridge University Press.

Holmes, S. y Sunstein C. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (2001). *La Educación Superior en Colombia*. Bogotá: Santillana.

Sen, A. (2001). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.

### Capítulos o artículos en libro.

Cante, F. (2012). Educación para la Libertad. En C. Trujillo, & M. Torres (Edit.) *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre Educación Superior en Colombia* (págs. 155-167). Bogotá D.C: Universidad del Rosario.

Conde, A. (2012). Preparar estudiantes para el mundo que tenemos y el que queremos. En C. Trujillo, & M. Torres (Edit.) *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre Educación superior en Colombia* (págs. 93-103). Bogotá D.C: Universidad del Rosario.

Hernández, D. (2012). Sobre la reforma a la educación superior. En C. Trujillo, & M. Torres (Edit.), *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre educación superior en Colombia* (págs. 115-119). Bogotá D.C: Universidad del Rosario.

Eslava, J. (1868). La escuela de medicina de la Universidad Nacional: el surgimiento de una escuela anatomoclínica. En (E. Restrepo, Comp.), *La Universidad Nacional en el siglo XIX, Documentos*

para la historia (9-19) Bogotá D.C: Centro de Estudios Sociales. Disponible en:  
<http://www.bdigital.unal.edu.co/1449/3/02CAPI01.pdf>

Olson, M. (2001). La lógica de la acción colectiva. En G. Almond y A. Batlle (Edit.), *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

### **Artículos en publicaciones periódicas académicas.**

Ayala, M. (2010). Financiamiento de la Educación Superior en Colombia reflexiones para un próximo futuro. En *Revista de la Educación Superior*, 39 (4), 89-102. Disponible en:  
<http://www.redalyc.org/pdf/604/60418907006.pdf>

Briceño, A. (2011). La educación y su efecto en la formación del capital humano y en el desarrollo económico de los países. En *Apuntes del CENES*, 30 (51), 45-59. Disponible en:  
<http://www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3724527.pdf>

Buchanan, J. (1965). An Economic Theory of clubs. En *Económica*, New Series, 32 (125), 1-14.  
Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2552442>

Camelo, M. (2009). Sobre el desarrollo de la teoría de los bienes públicos. En *Finanzas y Política Económica*, 1 (2), 35-52. Disponible en:  
<http://www.redalyc.org/pdf/3235/323527252003.pdf>

Cardona M., Montes I., Vásquez J. y Villegas M. (2007). Capital Humano: Una mirada desde la educación y la experiencia laboral. En *Serie Cuadernos de Investigación*, 56, 1-36. Disponible en:  
<http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/cuadernosinvestigacion/article/view/1287/1>

Cotte, A. y Cotrino, J. (2006). Crecimiento económico y distribución del ingreso en Colombia: evidencia sobre el capital humano y el nivel de educación. En *Cuadernos de Administración*, 19 (32), 337-356. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/205/20503214.pdf>

García, J. (2004). Un Nuevo Marco de Análisis para los Bienes Públicos: la Teoría de los Bienes Públicos Locales. En *Estudios de Economía Aplicada*, 22 (2), 187-212. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/969112.pdf>

Melo, L., Ramos J., Hernández, P. (2014). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. En *Borradores de Economía*, (808). Disponible en: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be\\_808.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_808.pdf)

Pardo, O. (2006) Acumulación de Capital Humano y Gasto Público en Educación: Un modelo OLG para Colombia. En *Archivos de Economía*, 303, 5-36. Disponible en: [https://pwh.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos\\_Economia/303.pdf](https://pwh.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/303.pdf)

Samuelson, P. (1955). Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. En *The Review of Economics and Statistics*, 37 (4), 350-356. Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=00346535%28195511%2937%3A4%3C350%3ADEOATO%3E2.0.CO%3B2-A>

Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36 (4), 387-389. Disponible en: <http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/sampub.pdf>

### **Artículos en publicaciones periódicas no académicas.**

Los mejores colegios públicos en el 2012. En *Revista Dinero* (2012, 25 de Noviembre). Disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/ranking-completo/165133>

Universidad Nacional de Colombia. (2013b). Estadísticas e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2012. En *Revista de la Oficina de Planeación*, (18). Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: [http://www.onp.unal.edu.co/ver\\_publicacion.php?id\\_publicacion=65](http://www.onp.unal.edu.co/ver_publicacion.php?id_publicacion=65)

Universidad Nacional de Colombia. (2011a). Estadísticas e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2011. En *Revista de la Oficina de Planeación*, (17). Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: [http://www.onp.unal.edu.co/ver\\_publicacion.php?id\\_publicacion=57](http://www.onp.unal.edu.co/ver_publicacion.php?id_publicacion=57)

Universidad Nacional de Colombia. (2007). Estadísticas e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2006. En *Revista de la Oficina de Planeación*, (12). Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: [http://www.onp.unal.edu.co/ver\\_publicacion.php?id\\_publicacion=52](http://www.onp.unal.edu.co/ver_publicacion.php?id_publicacion=52)

Universidad Nacional de Colombia. (2006). Estadísticas e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2005. En *Revista de la Oficina de Planeación*, (11). Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: [http://www.onp.unal.edu.co/ver\\_publicacion.php?id\\_publicacion=51](http://www.onp.unal.edu.co/ver_publicacion.php?id_publicacion=51)

Universidad Nacional de Colombia. (2002). Estadísticas e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2002. En *Revista de la Oficina de Planeación*, (7-8). Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: [http://www.onp.unal.edu.co/ver\\_publicacion.php?id\\_publicacion=47](http://www.onp.unal.edu.co/ver_publicacion.php?id_publicacion=47)

Universidad Nacional de Colombia. (2001). Estadísticas e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2000. En *Revista de la Oficina de Planeación*, (4). Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: [http://www.onp.unal.edu.co/ver\\_publicacion.php?id\\_publicacion=45](http://www.onp.unal.edu.co/ver_publicacion.php?id_publicacion=45)

Universidad Nacional de Colombia. (1998). Estadísticas e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 1998. En *Revista de la Oficina de Planeación*, (2). Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: [http://www.onp.unal.edu.co/ver\\_publicacion.php?id\\_publicacion=43](http://www.onp.unal.edu.co/ver_publicacion.php?id_publicacion=43)

Universidad Nacional de Colombia. (1996). Estadísticas e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 1970-1995. En *Revista de la Oficina de Planeación*, (1). Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: [http://www.onp.unal.edu.co/ver\\_publicacion.php?id\\_publicacion=42](http://www.onp.unal.edu.co/ver_publicacion.php?id_publicacion=42)

### **Otros documentos.**

Constitución Política de Colombia. (2010). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá: Temis.  
Decreto 1210. Reestructuración del régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia (1993, 28 de junio). Diario oficial 40.928, Junio 1993.

El Grupo del Banco Mundial. Educación: Panorama general. (2014, 23 de mayo). Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview>

El Grupo del Banco Mundial. Gasto público en educación, total (% del PIB). (2014, 23 de mayo). Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

El Grupo del Banco Mundial. Crecimiento del PIB (% anual). (2014, 23 de mayo). Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Foro Económico Mundial (2011). Global Competitiveness Report 2011-2012. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. (2013). Pisa 2012: retos y avances para Colombia, La calidad continúa siendo la principal prioridad. Boletín de Prensa del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. Disponible en: <http://www.icfes.gov.co/2012.../8819-boletin-prensa-resultados-pisa-2012>

Ley de Educación Superior. (1992). Diario Oficial de la República de Colombia, 40.700, Diciembre 28, 1992.

Ley General de Educación. (1994). Diario Oficial de la República de Colombia, 41.214, Febrero 8, 1994.

Ley N°1371. (2009). Por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del nivel nacional y territorial y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia, 47.579, Diciembre 30, 2009.

Ministerio de Educación Nacional. (2013). Estadísticas de Educación Superior. Bogotá D.C: Ministerio de Educación Nacional. Disponible en: [http://www.mineduacion.gov.co/.../1735/articles-212350\\_resumen.xls](http://www.mineduacion.gov.co/.../1735/articles-212350_resumen.xls)

Ministerio de Educación Nacional. (2005). La Revolución Educativa. Bogotá D.C: Ministerio de Educación Nacional. Disponible en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-90843\\_archivo\\_ppt.ppt](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-90843_archivo_ppt.ppt)

Ministerio de Trabajo. (2012). ABC del salario mínimo 2012. Bogotá D.C: Ministerio de Trabajo. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/.../doc.../201-abce-salario-minimo-2012.html>

Observatorio de la Universidad Colombiana. Matrícula promedio en carreras tradicionales en las universidades privadas más costosas. Consulta realizada en mayo de 2014. Disponible en: [http://universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3096:matric](http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3096:matric)

ula-promedio-de-carreras-tradicionales-en-las-universidades-privadas-mas-costosas&catid=16:noticias&Itemid=198

Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217 A (III). París: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0013>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1998). Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción. París. Consulta realizada en mayo de 2014. Disponible en: [http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)

Universidad Nacional de Colombia. (2013a). Plan Global de Desarrollo 2013-2015, Calidad académica y Autonomía responsable. Disponible en: [http://rendiciondecuentas.unal.edu.co/docs/20130828\\_163101\\_plan-global-de-desarrollo-web.pdf](http://rendiciondecuentas.unal.edu.co/docs/20130828_163101_plan-global-de-desarrollo-web.pdf)

Universidad Nacional de Colombia. (2011b). Memoria económica y financiera 2000-2010. Disponible en: [http://www.gerencia.unal.edu.co/CMS/ADMON\\_CMS/ADJUNTOS/20111020\\_123042\\_libro\\_Memoria\\_economica\\_y\\_financiera\\_UN\\_2010.pdf](http://www.gerencia.unal.edu.co/CMS/ADMON_CMS/ADJUNTOS/20111020_123042_libro_Memoria_economica_y_financiera_UN_2010.pdf)

Universidad Nacional de Colombia. (2009). Financiación en la Universidad Pública, Soporte económico del quehacer académico e investigativo de la educación superior. En *Claves para el Debate Público*, (21). Disponible en: [http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/media/Claves\\_09.pdf](http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/media/Claves_09.pdf)