
LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA Y LA TEORÍA DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN POLÍTICA

*Ómar D. Peña N.**

La Ley 30 de 1992 estableció la autonomía universitaria como criterio rector en la regulación de las universidades. Pero su aplicación en el desarrollo normativo posterior ha llevado a una regulación minimalista y, paradójicamente, dicha garantía constitucional no ha resuelto los problemas de equidad y eficiencia en la prestación del servicio de educación superior.

Existe una tensión entre un enfoque empresarial, que evalúa las universidades en función de la eficiencia, y un enfoque académico que valora los logros en equidad (Palacios, 1995; Múnera, 2001 y Misas, 2001). Con respecto a los programas, el primero considera que deben ceñirse a las señales del mercado, mientras para el segundo se deben orientar a resolver problemas de inequidad vertical y horizontal¹.

Ambos comparten la preocupación por la calidad, pero difieren en cuanto al origen de los problemas de calidad. Para el primero, encarnan dificultades de información, que impiden tomar decisiones racionales a los hogares (Ayala, 1998); para el segundo, son un asunto de justicia distributiva. Así, proponen políticas públicas divergentes. Para el

* Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia y de la Universidad Central. Artículo financiado por el programa Jóvenes Investigadores de Colciencias y la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. El autor agradece los comentarios de Mauricio Pérez Salazar, tutor del proyecto, y Edgar Bejarano, árbitro externo. Remitir comentarios a omardariopena@hotmail.com. Fecha de recepción: 13 de junio de 2003, fecha de aceptación: 25 de junio de 2004.

¹ La inequidad vertical implica que un menor ingreso se convierte en un obstáculo para acceder a educación superior de calidad. La inequidad horizontal equivale a discriminar a los individuos por razones irrelevantes como características sociales y culturales disímiles (raza, sexo, credo, entre otras). La discriminación tendría sentido si obedece al mérito.

enfoque empresarial, la regulación bastaría para mejorar la calidad². Para el enfoque académico, ante la insuficiencia de la regulación, el problema se resuelve mediante transferencias de ingreso.

Según este último, en nuestro país —donde predomina la inequidad vertical— de nada sirve resolver las asimetrías de información³ (por ejemplo, fijando estándares mínimos de calidad) si el acceso a programas de calidad implica un gasto excesivo para los estratos bajos. Debido al carácter no fordista de la producción educativa (Misas, 2003), la minimización de costos es limitada, y esos estratos sólo demandarían programas de baja calidad⁴. Ante esas dificultades cabe recordar a Homero Cuevas, para quien los individuos también tienen derecho a una educación de mala calidad, lo que puede justificar la existencia de universidades con programas deficientes.

En este estudio se muestra que, desde la segunda mitad de los años noventa, las políticas públicas de educación superior (PPES) han institucionalizado la disyuntiva entre eficiencia y equidad, asignando más peso a la primera y consolidando así una disfuncionalidad. Un marco regulador de ese tipo tiene tres consecuencias fundamentales. Primera, el costo de transacción política (CTP) es mayor que el de una regulación alternativa que no concibe a las instituciones de educación superior (IES) como organizaciones económicas corrientes, sino como organizaciones complejas involucradas en transacciones políticas.

Segunda, genera pugnas entre y dentro de los grupos de interés que respaldan uno u otro enfoque, pues se convierte en una fuente adicional de CTP al reflejar un consenso inestable acerca de ambos propósitos. Si no hay claridad en este frente, la discusión en torno al mejor método para lograrlos pierde su carácter técnico y se convierte en mero debate ideológico; con el agravante de confundir el medio con los fines y propiciar posiciones extremas, como la de desmontar la Ley 30 de 1992. Situación hipotética que polarizaría aún más la discusión y añadiría más CTP.

Los cambios micro en las PPES, como modificar el marco regulador, tienen menos CTP que los cambios macro, como la reforma de la Ley 30 sobre si reduce la autonomía universitaria, como propuso el Ministerio de Educación durante el gobierno del presidente Pastrana.

² Aunque la regulación puede ser redundante e insuficiente cuando los problemas de información son graves. En ese caso, la forma de intervención sería la producción y asignación públicas (Barr, 1993, 84).

³ Los estándares son más adecuados en situaciones de inequidad horizontal. Este argumento no se debe exagerar, porque dicha situación también encarna un problema de distribución de ingresos (Barr, 1993, 101).

⁴ Es posible que la falta de ingresos sea tal que las cohortes de ingresos bajos no puedan comprar ni siquiera ese tipo de calidad.

Las opciones de reforma se debaten entre mantener la autonomía modificando el marco regulador, o reducir la autonomía manteniendo el marco regulador. Este estudio acoge la primera opción, pues implica un cambio micro políticamente viable (es decir, con menores CTP).

Tercera, no elimina las inercias institucionales que impiden que las IES se orienten a la innovación tecnológica, ni sus consecuencias negativas para el desarrollo económico y humano, nacional y regional. Existen tres tipos de disfunción institucional: en las IES públicas, el predominio de arreglos clientelistas en el gobierno universitario; en las IES privadas emergentes, la orientación especulativa de la oferta de programas académicos, y el sesgo fiscalista en la regulación del sector.

Tales inercias se originan en los contratos políticos que se establecieron para organizar el sector, pese a que hay diferencias en el carácter de los contratos. En el primer caso, su origen es la dependencia bilateral entre IES públicas y el Estado. En el segundo, el insuficiente apalancamiento financiero que da el Estado a las IES privadas. En el tercero, el control fiscal del Estado sobre las IES públicas. Sus consecuencias son el distanciamiento de la misión institucional; la creación de programas carentes de pertinencia y la especialización en la docencia, descuidando la investigación y la extensión⁵; y un marco regulador cuyo objetivo es la eficiencia estática y que desconoce la complejidad organizacional del sistema universitario. En conjunto producen un efecto general: la uniformidad o isomorfismo de los programas y estructuras organizacionales de las IES públicas y privadas.

En este ensayo se argumenta que el problema es la falta de redes universitarias de cooperación intra e intersectorial⁶. Este vacío llevó a que, en los noventa, la cobertura aumentara a costa de la calidad o, en otros términos, a que aumentara la eficiencia estática manteniendo la inequidad vertical u horizontal, individual⁷ y organizacional⁸. Un cambio de política permitiría generar sinergias y elevaría los índices de calidad. La pregunta es cómo hacer ese cambio. Las alternativas se construirán y evaluarán mediante la distribución de cuatro tareas (producción, financiación, regulación y transferencia de ingresos) entre tres sectores (público, privado y no gubernamental).

El análisis tiene tres partes. La primera establece el orden de preferencias acerca de los propósitos de la educación superior. La se-

⁵ Sobre todo en las IES privadas emergentes.

⁶ Especialmente entre IES emergentes e IES consolidadas, públicas o privadas.

⁷ Entre grupos de ingreso bajo, medio y alto.

⁸ Entre IES en general.

gunda expone el marco analítico de los costos de transacción política y comenta sus fuentes. La última hace un diagnóstico de la educación superior desde el punto de vista de los propósitos, y describe los modelos de producción de educación superior.

PROPÓSITOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Antes de analizar las políticas públicas es necesario identificar el principal problema de la educación superior en el país. Empezamos por un análisis normativo basado en un ordenamiento de las preferencias acerca de tres objetivos: la *eficiencia* o aumento de cobertura (neta o bruta) producto de la minimización de los costos de producción⁹; la *equidad* o reducción de la inequidad horizontal y vertical producto de un esfuerzo redistributivo¹⁰, y la *integración social* o reducción de la estigmatización¹¹ y la falta de solidaridad social¹² mediante la creación de redes universitarias funcionales entre organizaciones universitarias del sector público y privado.

Como se muestra en la tercera parte, el principal problema del sistema universitario colombiano no es la fragmentación y concentración de la cobertura y la calidad¹³, sino la falta de comunicación entre universidades o falta de redes universitarias que se extiendan a las localidades con deficiencias en estos indicadores. Integrando los tres objetivos anteriores, se pueden configurar cuatro estados del mundo: A) un sistema universitario ineficiente (baja cobertura, cerca del 20% del grupo de edad correspondiente), inequitativo (acceso desigual a programas de calidad en función del ingreso) y desintegrado (incomunicado por la falta de cooperación entre universidades); B) un sistema ineficiente, inequitativo y con alguna integración; C) un sistema más eficiente (cobertura superior al promedio latinoamericano), más equitativo (mayor acceso a grupos de bajos ingresos) y baja conectividad; y D) un sistema eficiente, equitativo y conexo. Aquí elegimos el siguiente orden de preferencias¹⁴:

⁹ Se parte de la eficiencia estática. Un indicador que se suele utilizar es el gasto por alumno: su disminución se interpreta como una ganancia de eficiencia. La pertinencia de este tipo de indicadores estáticos se discute en la sección sobre el marco teórico de los costos de transacción.

¹⁰ Esta meta también se puede lograr mediante pautas reguladoras.

¹¹ En el caso de IES emergentes.

¹² Entre IES consolidadas y emergentes, entre emergentes o entre consolidadas.

¹³ Esta estructura se origina en los distintos modelos de organización universitaria que obedecen a una racionalidad diferente, económica o política.

¹⁴ Se pueden imaginar estados del mundo adicionales: eficiente (ineficiente), inequitativo (equitativo) y desintegrado. No los consideramos porque el análisis no se concentra en la disyuntiva entre eficiencia y equidad.

$D > B > C > A$

El paso de *A* a *D*, mediante PPES, indica que una mayor conectividad mejoraría simultáneamente la eficiencia y la equidad. Este resultado se mantiene si no se supone una disyuntiva entre estos dos propósitos¹⁵. En caso contrario, surgen cuatro estados del mundo adicionales: *E*) eficiente, inequitativo y desintegrado; *F*) ineficiente, equitativo y desintegrado; *G*) eficiente, inequitativo e integrado, y *H*) ineficiente, equitativo e integrado. Dando mayor ponderación a la conectividad que a la equidad, y a ésta que a la eficiencia, el orden de preferencias sería¹⁶:

$D > H > G > F > E > A$

Eliminamos los estados *A* y *D*, debido a la incapacidad de la política pública para lograr situaciones en las que desaparecen las disyuntivas entre propósitos, lo que correspondería a una situación en la que se eliminan las pugnas entre grupos de interés¹⁷. Así, el ordenamiento sería:

1. $H > G > F > E$

Este resultado corresponde a nuestra función objetivo: un ordenamiento que asigna mayor ponderación a la conectividad que a la equidad y la eficiencia.

Pero imaginemos un individuo o grupo que valore más la eficiencia que la conectividad y la equidad. Su ordenamiento sería:

2. $G > E > H > F$

Otros podrían ponderar más la equidad que la conectividad y la eficiencia. Por tanto:

¹⁵ Esto suscita un problema normativo: ¿Cómo resuelve la conectividad la disyuntiva entre eficiencia y equidad? Una posibilidad es que la conectividad permite mejorar simultáneamente el acceso (eficiencia-cobertura) y la calidad si se elige la estructura organizacional adecuada. Dicha estructura debe hacer posibles los estudios superiores a un costo menor en las zonas periféricas, con plena garantía de calidad mediante la transferencia de conocimiento de las organizaciones universitarias ubicadas en las zonas centrales. En un estudio posterior presentaremos alternativas de organización, como los *community colleges*, que mejoran el acceso y la calidad, y cuya creación es viable según el criterio de minimización de los costos de transacción política.

¹⁶ Desaparecen los estados *B* y *C*.

¹⁷ En la discusión pública sobre la educación superior, la existencia de grupos que prefieren estados del mundo de este tipo es un obstáculo para la convergencia de intereses.

3. $H > F > G > E$

Independientemente de la secuencia de votación, H es la mejor opción¹⁸. Pero la elección de esta opción depende de los CTP, y puede no ser viable debido a que el logro simultáneo de conectividad y equidad tiene mayores CTP. Por ello, es más factible la opción G, cuyos costos de transacción son menores pues preserva la eficiencia y avanza en conectividad. Eliminando la opción H, el ordenamiento queda así:

Cuadro 1

Individuos	Orden de preferencias		
	1. ^a	2. ^a	3. ^a
1.	G	F	E
2.	G	E	F
3.	F	G	E

La situación corresponde a la paradoja de Condorcet. La regla de la mayoría no produce un resultado estable. Una mayoría (1 y 2) prefiere G a F. Una segunda mayoría (2 y 3) prefiere F a E. Manteniendo la transitividad hay una tercera mayoría (1 y 2) que prefiere G a E. Para que se elija la opción de menores CTP (supongamos G) hay cuatro opciones: excluir al individuo 3 de la votación, comparar pares de alternativas (manipulando la agenda de votación), sustituir el procedimiento de votación por el pluralismo¹⁹ o el recuento de Borda²⁰, o inducirlo a cambiar su ordenamiento como resultado de un proceso de deliberación pública²¹. La primera no garantizaría la representación de minorías en un cuerpo colegiado. En la segunda, independientemente de la secuencia, se elige G. En la tercera gana G, sin importar el procedimiento; es la más plural y de mayor puntaje (8 contra 6 en F y 4 en E). El proceso de deliberación modificaría sus preferencias:

3'. $E > G > F$

Así, la ponderación de cada propósito cambia de modo que 3 valora más la eficiencia que la equidad y la conectividad. Si se sustituye 3

¹⁸ El lector puede comprobar esta afirmación haciendo el ejercicio respectivo.

¹⁹ Con este procedimiento se elige la opción que ocupa más veces el primer lugar.

²⁰ Éste asigna un valor de 3 a la primera opción, de 2 a la segunda y de 1 a la tercera. Luego se suman los puntajes y se elige el estado con mayor puntaje.

²¹ A costa de la libertad negativa o violando la soberanía del elector.

por 3' en el cuadro 1, la decisión unánime sería G. En este estado del mundo se consolida la indiferencia acerca de los logros en equidad. En el peor de los casos, la inequidad aumenta. Pero el individuo 3 sólo aceptaría que la política pública mantenga al menos la inequidad existente.

La literatura de los CTP nos advierte de la falta de viabilidad de los cambios macro, por las pugnas entre grupos de interés que entrabarían la reforma de la educación superior. Un cambio micro, con menores CTP modificaría las políticas públicas de modo que se mantenga o aumente marginalmente el nivel de cobertura (eficiencia inalterada o mejor) y se configuren redes universitarias (aumento de la conectividad), a pesar de que los niveles de inequidad y concentración del sistema universitario permanezcan intactos²². Esta es nuestra función objetivo. Para clarificar su pertinencia, revisamos en forma sintética la teoría de los costos de transacción.

MARCO TEÓRICO DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN POLÍTICA

La revisión de la literatura de los costos de transacción en las interacciones políticas permite entender su significado y delimitar su pertinencia en la formulación y en la evaluación de políticas públicas. En cuanto al significado, esta sección destaca los aportes de Ronald Coase y Oliver Williamson, para determinar el alcance de conceptos como el teorema de Coase y de las estructuras de gobernanza. Luego se extiende el concepto a las transacciones políticas para compararlo con las transacciones económicas.

En cuanto a la pertinencia, se analizan las fuentes de los costos de transacción ocasionados por regulaciones que no corresponden al tipo de organizaciones objetivo, por un lado, y por el grado de madurez organizacional de las relaciones entre las distintas organizaciones que integran un sector de política pública, por el otro.

LOS APORTES DE COASE Y WILLIAMSON

Los costos de transacción se asocian normalmente a la manera como las estructuras de gobierno (relaciones dentro o entre organizaciones que forman parte de las jerarquías y del mercado) llevan a cabo la

²² Una configuración de la tríada que aumente la eficiencia y la conectividad con un descenso de la equidad suscitaría pugnas entre grupos de interés y ocasionaría costos de transacción para resolverlas. Esta eventualidad surge aun dejando intacta la eficiencia.

coordinación entre los agentes involucrados en pugnas distributivas. Son entonces asimilables a los costos de coordinación. Estos últimos corresponden a los costos de transacción ocasionados por los problemas de información que se derivan de situaciones institucionales donde hay riesgo moral y selección adversa²³. Así, el costo de coordinación es el costo de intercambiar información en la definición y el cumplimiento de los derechos.

Adicionalmente, los costos de coordinación capturan las dificultades inherentes a la sincronización de distintos procesos entre organizaciones. Una iniciativa de cooperación voluntaria involucra el intercambio del capital de cada organización, de tecnologías, de conocimientos innovadores, de culturas organizacionales, de reputaciones ganadas en virtud del grado de confiabilidad de las organizaciones, entre otros²⁴. Un mayor grado de interdependencia esperada se traduce en un mayor requerimiento de coordinación, que aumenta los costos para llevarla a cabo (Gulati y Singh, 1998). De esta forma, los costos de coordinación no se limitan sólo a la reconfiguración de derechos sino que también anticipan el alcance de la interdependencia. Cuando la cooperación interorganizacional tiene una división sencilla del trabajo no implica mayor interdependencia que cuando la división del trabajo es pronunciada.

Existirá una estructura de gobierno (más o menos jerárquica) dependiendo de la distribución de derechos de propiedad y del grado de interdependencia esperado.

En el primer caso, cada grupo de organizaciones tendrá una función distinta en razón de dicha distribución. Por tanto, un conjunto específico de derechos y funciones tiene un costo de coordinación determinado. Así mismo, la entrada en funcionamiento de tales derechos y funciones ocasiona costos de coordinación. Si la cooperación demanda la definición de derechos para múltiples asuntos, la estructura de gobierno tenderá a ser más jerárquica.

En el segundo caso, si se espera un alto (menor) grado de interdependencia, la estructura de gobierno será más (menos) jerárquica. Lo mismo sucede si el componente de intercambio tecnológico es mayor, debido a la sensibilidad que existe en relación con la genera-

²³ Ambos surgen de deficiencias en la relación principal-agente. El riesgo moral surge cuando, pese a que se haya elegido al agente más idóneo para desempeñar la función fijada por el principal, el agente se desvía de la orden. La selección adversa consiste en que no se tiene la información suficiente para elegir al agente más idóneo cuando se celebra un contrato; ante la inminencia de una decisión, se tiende a escoger a los peores agentes.

²⁴ Para ampliar esta discusión véanse Provan y Milward (2001), Faerman et al. (2001) y Gulati y Singh (1998).

ción de garantías con respecto a patentes. Si en la cooperación existe un nivel bajo de confianza entre las partes, también demandará una estructura de gobierno jerárquica, debido a que se desarrollan planes contingentes para prevenir el comportamiento oportunista (Gulati y Singh, 1998).

Además, las características de cada estructura de gobierno dan lugar a distintas capacidades para internalizar las externalidades, como la capacidad para minimizar los costos de coordinación (y otros más²⁵) de transacción entre organizaciones de naturaleza y tamaño diferentes que coexisten en una red de política pública específica. La internalización lleva a replantear los derechos de propiedad iniciales con el fin de atenuar los efectos adversos de las externalidades.

Para Breton (1998, 187) el mecanismo de minimización que se deriva del teorema de Coase²⁶ funciona de la siguiente manera:

Supóngase que una externalidad negativa inflige una pérdida de utilidad a una víctima. Una víctima coasiana [...] es pasiva en el sentido de que no espera que un gobernante benevolente grave la fuente [de la pérdida] internalizando la externalidad. En cambio, la víctima, motivada por la pérdida de bienestar causada por la externalidad [...] inicia negociaciones con la fuente de la misma, negociaciones que la inducen a que, en vez de recibir un chantaje o un desembolso, reduzca el volumen de la externalidad hasta el punto en el que el daño marginal infligido a la víctima iguale al beneficio marginal que recibe la fuente.

El teorema de Coase cumple un papel en el análisis de las políticas públicas. Se insiste en que este teorema estableció las condiciones de un estado del mundo ideal. Cuando nos alejamos de ese estado, el proceso político empieza a ganar importancia y, por extensión, el uso de políticas públicas para restablecer el equilibrio coasiano.

Recurriendo al argumento clásico de Friedman, el teorema de Coase no se debe juzgar por la irrealidad de sus supuestos sino por su capacidad predictiva. Eso advierte Dixit (1998, 38) cuando sostiene que:

El verdadero valor del teorema de Coase no es como descripción de la realidad, sino como idealización o punto de referencia para enfocar nuestra atención en la manera específica en que la realidad se aparta del ideal y de las consecuencias que ello implica.

²⁵ Como los de administración, fiscalización, defensa y negociación de los derechos. Nuestro argumento se extiende a estos costos, pues cada una de estas fuentes implica adquirir y transmitir información.

²⁶ Acerca de la importancia de este teorema en la teoría de la regulación, ver Villa (2002) y Stigler (1971).

Por su parte, el análisis de Williamson (1996) acerca de los costos de transacción estipula que las estructuras de gobernación internas (entre unidades de una organización) y externas (entre distintas organizaciones) que rigen el intercambio económico, social y político modifican esos costos. Los costos son distintos si la estructura es jerárquica u horizontal. Esto no implica que las estructuras horizontales sean más eficientes que las jerárquicas para minimizar los costos de transacción. La minimización depende de su combinación, influida a su vez por el contexto en el que se circunscriben. Por ello, las estructuras de gobierno se conforman de manera estratégica, sin favorecer un tipo sobre otro (jerárquica o entre pares) ni un sector sobre otro (público o privado o no gubernamental)²⁷.

En la creación de organizaciones o jerarquías, Williamson percibe una reacción de las unidades empresariales y de las unidades reguladoras frente a las fallas del mercado, que busca reducir la incertidumbre y las deficiencias de información en un mercado específico. Un enfoque que sostenga que la producción pública es la única solución a las fallas del mercado es tan erróneo como el que postula la privatización como solución a las fallas del Estado. Para Barr (1993), la predisposición a favorecer al Estado ante las fallas del mercado es tan ingenua como la de desprestigiar al sector público por las fallas del gobierno. La organización acorde con la complejidad actual de la economía tiende a ser híbrida.

La jerarquía se une al mercado como mecanismo de asignación de recursos. De acuerdo con Ayala (1999, 206):

[...] en la práctica coexisten los mecanismos de asignación de recursos del mercado (a través de los precios) y los de las organizaciones (a través de las jerarquías), y ninguno de los dos [tomados individualmente] garantiza una asignación eficiente.

Williamson toma en consideración dos estructuras: el mercado y la jerarquía. Una atenta a la competencia y otra a las fusiones. Ninguna es superior a la otra. Como advierte Ayala (1999):

No existe evidencia incontrovertible para suponer la superioridad de una sobre otra [...] cada una tiene ventajas y desventajas [...] se debe reconocer la disminución de los costos de transacción [que se asocian a una mayor inclinación a las fusiones], así como el aumento de los costos de gobernanza.

²⁷ Ver Cohen (2001), trabajo que se aleja de las consideraciones minimalistas y maximalistas del Estado y que promueve un marco de cooperación entre sectores u organizaciones con miras a desarrollar sinergias entre organizaciones públicas, privadas y sociedad civil, estableciendo su combinación estratégica para cada asunto público.

Si un asunto público se deja exclusivamente al mercado excluyendo las jerarquías, la política pública resulta inadecuada. Eso sucede en el caso de la educación superior cuando se busca establecer la competencia entre universidades en todas sus funciones (docencia, investigación, extensión, entre otras) sin atribuir un campo para las estructuras jerárquicas, que alienten fusiones entre organizaciones de forma reticular.

LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN POLÍTICA

Por claridad analítica, es necesario construir un concepto, “costos de transacción política” o “costos políticos de transacción”, que se diferencie de los “costos de transacción económica”.

Si un contrato, político o económico, lleva a un arreglo que se aleja del estado ideal, la causa de este alejamiento es la existencia de costos de transacción positivos. En los contratos políticos, el proceso político es importante como causa de los costos y como medio para minimizarlos. Además, si la política pública se entiende como un conjunto de procesos políticos interdependientes, estos pueden generar o minimizar dichos costos. Distintas formas de articulación de grupos de interés en una red de política pública generan costos de transacción distintos. La que se acerque más al estado ideal es la más eficiente.

Otra fuente de eficiencia que contrarresta la identificación de los políticos como buscadores de rentas es su capacidad para ser emprendedores²⁸. En el campo de la política pública, esa capacidad consiste en propiciar diseños que incluyan en cada período a un mayor número de grupos de interés que en el período anterior. Un político innovador es el que se mantiene en el cargo, cambiando la base de su electorado pasando de un apoyo precario a un apoyo amplio, sin importar el sistema político en cuestión.

El cuadro 2 muestra las diferencias básicas entre los costos de transacción política (CTP) y los costos de transacción económica (CTE).

²⁸ La literatura reciente asimila esta función de los políticos a la producción de capital social, en cuanto ellos y quienes deciden las políticas ganan la confianza hacia ellos de los ciudadanos mediante contratos políticos creíbles. No obstante, esta interpretación puede ser una cortina de humo conceptual, pues mayor confianza no implica necesariamente mayor emprendimiento político ni mayor eficiencia de la función pública.

Cuadro 2
Costos de transacción económica y costos de transacción política

	Costos de transacción económica	Costos de transacción política
Unidad de análisis	Contrato de transacción simple (un principal y un agente)	Contrato de transacción compleja (varios principales y agentes)
Ítems objeto de intercambio	Bienes y servicios por pagos pecuniarios	Políticas públicas por votos
Integrantes	Un vendedor y un comprador (individuos o empresas)	Ciudadanos (organizados colectivamente, grupos de interés o individuos) y políticos (organizados en partidos o solos) o administradores (agencias de regulación, entre otros)
Implementación del contrato por un tercero	Menor dificultad. Existe un mecanismo para asegurar el cumplimiento del contrato sujeto a los límites que imponen las instituciones legales y la disponibilidad de información	Mayor dificultad. Frente a los compromisos políticos enunciados en campaña y las leyes promulgadas no existe un mecanismo coercitivo efectivo que conduzca a su cumplimiento. En etapas sucesivas una de las partes rompe su parte del pacto
Identificación del rol de las partes del contrato	Nítida	Turbio. El rol principal-agente se da simultáneamente.
Definición de los términos del contrato	Menos vaguedad y ambigüedad	Más vaguedad y ambigüedad
Resolución de conflictos	Corta, y con menor propensión a trasladar responsabilidades a terceros	Larga, y dejan oportunidades para culpar a terceros
Estructura organizacional y de gobierno	<i>Ceteris paribus</i> la estructura productiva (relación entre factores, dada una tecnología), la estructura organizacional y las relaciones de gobierno dentro de la firma influyen en lo que hace. En esas relaciones se presentan interacciones de agencia, por ejemplo, entre el gerente y los accionistas	En la estructura gubernativa de los contratos políticos, las relaciones de agencia son más complejas: no es claro quién es agente de quién; la rama legislativa puede ser agente de los ciudadanos y de los grupos de interés o de la rama ejecutiva. Las agencias reguladoras u organizaciones burocráticas son a la vez el agente de varios principales (agencia común)

Racionalidad acotada	Para este marco teórico, los estados del mundo son muy complejos y su conocimiento es muy imperfecto. Debido a esta imperfección, los contratos disponibles son incompletos, y se requieren mecanismos de resolución de disputas	En el proceso político, los contratos son más incompletos debido a la mayor exposición de la interacción social a la incertidumbre. El cumplimiento de los compromisos políticos está sujeto a la influencia de choques internos y externos. Los mecanismos de resolución de disputas son menos efectivos porque esa labor se ejecuta en la misma marcha del proceso. La racionalidad es más acotada que en los contratos económicos
----------------------	--	--

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Dixit (1998).

Otro factor que diferencia a los CTE de los CTP son sus fuentes de origen. En primer lugar, el problema de selección adversa –las ventajas de información que aprovechan los agentes que poseen información preferencial– lleva a que el principal no pueda identificar al agente más idóneo para cumplir su mandato. Esta falla de información es más aguda en las transacciones políticas. Las posibles soluciones, como inducir la separación para que los principales identifiquen al agente más calificado, tienen costos de diferenciación que pueden ser muy elevados en la arena política, pues la mayor diferenciación va en detrimento de la posibilidad de ser elegido. El hecho de que los políticos tiendan a ubicarse en el centro del abanico ideológico así lo demuestra.

En segundo lugar, hay fallas institucionales asociadas a las acciones no observables del agente (riesgo moral), así sea el más idóneo, que producen costos de transacción relacionados con el diseño de incentivos y de supervisión. Esta falla institucional es menos acentuada en las transacciones económicas que en las transacciones políticas. Además, el diseño de incentivos y de seguimiento tiene menor alcance en el proceso político que en la transacción económica (Dixit, 1998, 56). Por tanto, es posible utilizar instrumentos más directos, como las restricciones constitucionales a la manera de Buchanan.

La última falla es la insuficiencia en la verificación de la información. Este caso de oportunismo surge cuando se combina la inconsistencia dinámica con el riesgo moral. Si en el diseño de un contrato, el principal no anticipa la conducta futura del agente y hace una inversión irreversible, porque el contrato establece una dependencia bilateral, queda expuesto a renegociaciones con el agente que

pueden llevar a una modificación recurrente de la participación en los beneficios. Si el principal abandona el contrato, no recibe ningún beneficio, pero debido a la dependencia bilateral debe ceñirse a él. Sin embargo, si en una segunda ronda de negociaciones el principal se vuelve a comprometer en contratos de dependencia bilateral, sabe que está sujeto a expropiación, y tiende a invertir menos en el bien o servicio objeto del contrato.

En las transacciones políticas también se presentan estos problemas de inconsistencia dinámica. Pero no se ha establecido si son más graves que en las transacciones económicas. Debido a que entre un período presidencial/legislativo y otro cambia el presidente o la composición del congreso, la capacidad de los políticos para expropiar rentas a los grupos de interés (Peña, 2002) disminuye porque estos grupos reparten entre distintos partidos los recursos que invierten en *lobby*, porque el sistema político es bipartidista o porque el intercambio de votos predomina en la producción legislativa. Así, es posible que los problemas de dependencia bilateral tengan menos incidencia en las transacciones políticas.

Por último, hay que hacer referencia a la manera de emprender el cambio institucional. En cuanto a los CTE, las fuerzas de selección y evolución residen en la capacidad de internalizar las externalidades. Las firmas e industrias más eficientes son las que tienen mayor capacidad de internalización, o mecanismo coasiano. Las estructuras organizacionales y de gobierno que se adaptan a los cambios externos son las que tienen mayor capacidad de internalización.

En las transacciones políticas el mecanismo coasiano es débil y lento, igual que la presunción de eficiencia, porque los políticos desarrollan pautas de comportamiento que los inclinan a eludir responsabilidades (como el fenómeno del gorrón en los bienes públicos). Por ejemplo, proponen compromisos fáciles de cumplir o, en el caso de compromisos complejos, manipulan la información de modo que se dé la apariencia de cumplimiento. Ovejero (2001 y 2002) asocia estas deficiencias a la democracia liberal, que ve el proceso político como un mercado y da lugar a políticas públicas de desconfianza. Esto se refleja en la incapacidad para satisfacer cada demanda de políticas y todos los intereses que intervienen en una decisión, así como en la omisión de los problemas de información incompleta y asimétrica.

FUENTES DE LOS CTP

La distinción entre los costos de las transacciones económica y política tiene utilidad práctica cuando se sugieren nuevos marcos reguladores

para tratar los asuntos públicos. Es posible que se sugiera un marco regulador inspirado en los CTE para tratar un asunto político, cuando sería más apropiado un marco inspirado en los CTP.

Revisemos las fuentes de CTP en el diseño de políticas públicas. En primer lugar, se incurre en un error de formulación si una estructura de gobierno en la que hay intercambios políticos se critica y se modifica desde una óptica de intercambios económicos. Es decir, aparecen CTP cuando se regula un sector desconociendo su estructura productiva y transaccional. Así sucede en la educación superior en Colombia, pues la regulación desconoce la imposibilidad de sustituir factores (producción no fondista, como diría Misas [2003]) y que sus transacciones predominantes son políticas. El efecto no es marginal, porque esta falla se convierte en fuente de pugnas que tienden a impedir las reformas necesarias para mejorar los indicadores sectoriales.

Otra fuente de CTP es el intento de diseñar políticas que permitan privatizar un bien público. Cuando un bien es público no necesariamente se justifica su producción pública, tampoco su producción privada, porque hay otras estrategias de intervención como la financiación y la regulación (sea pública, privada o una combinación de ambas). Si se ejecuta una reforma cuyo objetivo inmediato es un sistema en el que predomina la producción y la financiación privada, el CTP es más alto que el de un sistema que no opta por la producción privada, pero que avanza en la financiación privada. Los cuadros 3 y 4 resumen los tipos de reforma que se pueden aplicar a un sector mediante tres tipos de intervención: financiación, producción y regulación.

En la privatización 1 (cuadro 3) se deja constante el carácter de la producción. Una reforma orientada a la privatización puede ser el paso del caso IX al caso I. El CTP de este caso extremo es mayor que el de otra reforma, que partiendo del caso IX llegue a situaciones intermedias que generan grandes dificultades de interrelación entre las organizaciones, como los casos VI y VIII. Incluso reformas que lleguen a la situación V pueden ser inviables porque tienen mayores CTP que VII y VIII. Este comportamiento de los CTP refleja la disfunción institucional que acompaña a los procesos de reforma, que lleva a que los casos cercanos al statu quo tengan menos CTP. Esta conclusión se mantiene sin importar cuál sea el statu quo. Supongamos, por ejemplo, que corresponde a VIII. Las reformas hacia la privatización más viables serían V y VII. El paso a VI implicaría un retroceso porque sus CTP son mayores que los de VII y en V. Este tipo de análisis se extiende a la situación en la que se enfrentan la producción y la financiación, y se deja constante la regulación (cuadro 4). Esta presentación es deliberada porque las reformas donde se alteran la regulación y la financiación

son más viables que aquellas en las que se alteran la producción y la financiación. Por ello, los CTP de las posibilidades de reforma del cuadro 3 son menores que los del cuadro 4. Por ejemplo, el caso v del cuadro 3 tiene CTP mayores que el caso v del cuadro 4.

Cuadro 3
Privatización 1 y CTP

		Regulación		
		Privada	Privada /Pública	Pública
Financiación	Privada	I	II	III
	Privada/Pública	IV	V	VI
	Pública	VII	VIII	IX (statu quo)

Supuesto: la naturaleza de la producción se deja constante.
Fuente: Elaborado por el autor a partir de Barr (1993).

Cuadro 4
Privatización 2 y CTP

		Producción		
		Privada	Privada /Pública	Pública
Financiación	Privada	I	II	III
	Privada/Pública	IV	V	VI
	Pública	VII	VIII	IX (statu quo)

Supuesto: la naturaleza de la regulación se deja constante.
Fuente: Elaborado por el autor a partir de Barr (1993).

En este ejercicio no hemos considerado otra forma de intervención: la transferencia de ingreso o componente redistributivo de las reformas. Aunque no profundizamos el análisis, basta decir que las reformas que tienen impacto redistributivo (positivo o negativo) tienen menos posibilidades de ser adoptadas porque las pugnas entre los grupos de interés pueden bloquear su viabilidad o porque llevan a un alejamiento excesivo del statu quo. No obstante, es posible adoptar un comportamiento estratégico en la aprobación de las reformas, pues una reforma con impacto redistributivo real se hace pasar por una que sólo afecta el marco regulador, aprovechando la ignorancia

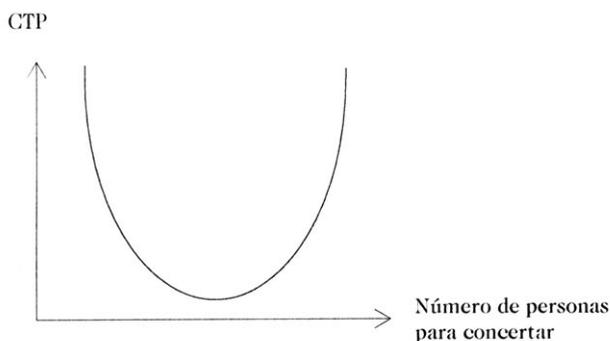
o inexistencia de grupos de interés con objetivos opuestos a los de quienes deciden la política.

Esto es coherente con el análisis de Przeworski (1998), para quien las reformas de mercado (privatizaciones) ganan durabilidad cuando se legitiman ante las poblaciones afectadas. Sin embargo, hay que considerar un dilema:

[...] la concertación y la consulta con *todas*²⁹ las fuerzas políticas puede conducir a la inercia, mientras que las reformas impuestas desde arriba [con una participación restringida a los tecnócratas] pueden ser imposibles de implementar a causa de las resistencias políticas (Przeworsky, 1998, 120).

Gráfica 1

Procesos de reforma y costos de transacción política
(Distribución normal)



La imposición de reformas desde arriba y desde abajo genera CTP. Esto se representa en la gráfica 1, donde se supone una distribución normal y un comportamiento no lineal. Las reformas viables son las que reducen los CTP.

La última fuente de CTP se deriva de la madurez que han adquirido las organizaciones de un sector. Existen tres formas de relación entre ellas. Cada una corresponde a una etapa de desarrollo organizacional. En la etapa I predominan las relaciones de dependencia, propias de los arreglos sociales tradicionales marcados por el patronazgo y el clientelismo, donde el acceso del cliente a la mayoría de los bienes y servicios es intermediado por un solo patrón. En la etapa II, las organizaciones evolucionan y su interrelación se caracteriza por la independencia. La dependencia sólo se supera parcialmente, pues

²⁹ El énfasis es mío.

los vínculos cercanos (capital social de pegamento) se complementan con vínculos lejanos (capital social de puente), manteniendo la inercia hacia el predominio de las relaciones de dependencia. Por eso es fundamental que las organizaciones lleguen a la etapa III, donde predomina la interdependencia. En esta etapa, las organizaciones han superado la inercia institucional de la etapa anterior, y las organizaciones están más motivadas por la innovación que por mantener el statu quo. En el cuadro 4 se comparan las etapas de la evolución organizacional a partir de cinco atributos.

Cuadro 5
Etapas de la evolución organizacional

Atributos	Etapa I	Etapa II	Etapa III
Visión del mundo	Los miembros de las organizaciones tienden a dar sentido a lo establecido, valoran el pasado. Además, temen el cambio, y no hay modificaciones significativas de las creencias ni de los valores	Los individuos tienden a “conocerse a sí mismos”. Se apropian de las nuevas realidades, se acomodan al cambio y adquieren nuevas capacidades	Cada organización se autorregula y se autodetermina, da forma a la realidad pensando en el futuro. Las expectativas frente al cambio se convierten en norma de conducta. La reflexión crítica y conceptual conduce a nuevos indicios
Normas internas y confianza	Las normas se imponen externamente. Se tiende a desconfiar de los nuevos integrantes	Se desarrollan reglas y normas propias. Los miembros de la organización tienen capacidad para invertir en las actividades de su agenda. Comparten ideas con los nuevos miembros	Evolución y refuerzo de las normas y reglas. Posibilidad de expresar el valor social de la organización. No se desconfía de las organizaciones externas ni éstas sospechan de la organización objetivo
Vínculos externos y redes	No hay vínculos horizontales o son escasos. El vínculo vertical es de una sola vía (un patrón, más de dos clientes). La organización se sostiene con el apoyo de facilitadores externos	Se crean vínculos con organizaciones similares. Se reconoce que la información puede fluir de abajo hacia arriba. Las organizaciones externas adquieren nuevos roles (p.e., resolución de conflictos)	Las organizaciones adquieren capacidad para promover, extender e iniciar nuevas organizaciones. Se relacionan con otras organizaciones y están bien equipadas para resistir las presiones externas. No se requieren facilitadores para implementar sus agendas

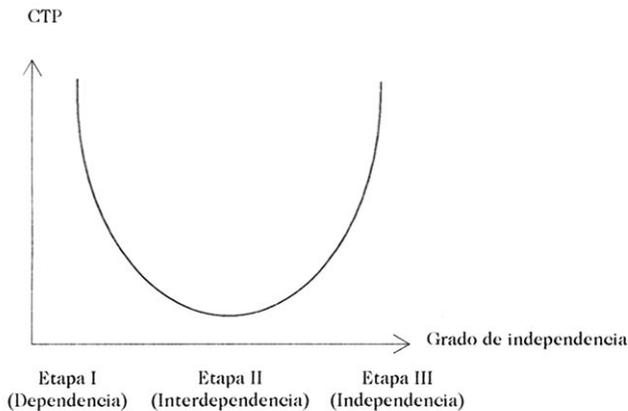
Tecnología e innovación	Excesiva confianza en soluciones externas. Espera de soluciones fortuitas o milagros económicos. Alguna experimentación pero con poca innovación	Conciencia de que las soluciones se generan internamente. Planeación de la innovación	Múltiples soluciones, internas y externas. La experimentación lleva a adoptar tecnologías de interacción y de innovación
Duración y diferenciación de las organizaciones	Emergentes o coyunturales. Inician su vida por medio de un agente externo, generalmente a través de la cooptación. Proclives al rompimiento. Poca diferenciación organizacional vertical y horizontal	El agrupamiento permite cumplir las actividades planeadas. La ruptura es posible luego de obtener los primeros objetivos. Diferenciación organizacional parcial	Las organizaciones diversifican sus actividades. Poca probabilidad de ruptura. Total diferenciación organizacional

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Pretty y Ward (2001).

Habría que añadir un nuevo atributo relacionado con los CTP. Debido al aprendizaje que implica el paso de una etapa a otra, en el corto plazo los CTP son altos, pero descienden luego de repetir las tareas, o cuando la resolución de conflictos se convierte en hábito o convención. Cuando un sector logra la independencia de algunas organizaciones, el ánimo de confrontación de las relaciones sociales eleva los CTP. Cuando se diversifica la organización tienden a descender porque aumenta la capacidad de negociación. Si no se logran acuerdos con unas organizaciones se pueden lograr con otras, con las que también se pueden celebrar contratos políticos. Una consecuencia de esta evolución para las reformas de mercado, cuya condición es la transformación de las organizaciones, es que el paso de buscadores de renta a buscadores de beneficio se puede ver como el paso de la dependencia a la interdependencia, sin descuidar la dependencia. Esto añade el requisito de gradualidad en las reformas, por las ventajas de su legitimación cuando existen organizaciones maduras. Para entender la relación entre CTP y madurez organizacional, ver la gráfica 2.

Gráfica 2

CTP y madurez organizacional



Las reformas, que implican la reformulación del contrato político, dependen de la madurez de las organizaciones y están circunscritas a las restricciones del sector que se reforma. Dixit (1998, 62) resume así este punto:

La naturaleza precisa de las instituciones depende de la naturaleza del problema que se analiza [...] en la política los costos de transacción son más altos [que en la economía], y los mecanismos de cumplimiento contractual son escasos o, siendo abundantes, su efectividad es menor.

Una de las maneras de tratar los CTP consiste en diseñar compromisos políticos³⁰, que idealmente deben ser creíbles a lo largo del tiempo (para evitar la inconsistencia dinámica), y claros y observables para todas las partes desde su inicio hasta sus consecuencias (para evitar el riesgo moral y la selección adversa). Este ideal no se cumple en la realidad y por ello cada transacción política tiene su propio grado de credibilidad.

PROBLEMÁTICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

En esta sección se describe la situación de la educación superior desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad. Primero, se revisa

³⁰ Para explorar otras maneras de tratar los costos de transacción política, como el diseño de incentivos, ver Dixit (1998). En el proceso político, los incentivos son menos elásticos con respecto al cambio de conductas de los principales y agentes, en virtud de que hay fenómenos institucionales marcados por la existencia de agencias multipropósito y agencias presionadas por múltiples principales, que sumados pueden configurar una captura múltiple del regulador. El estudio de este fenómeno en la educación superior se deja para futuras investigaciones.

el gasto y la estructura financiera tomándolos como variables *proxi*. Luego se analizan los indicadores de distribución de la calidad de la oferta y la demanda. No se dispone de indicadores precisos para analizar la conectividad.

Eficiencia

En el cuadro 6 se presentan algunos indicadores que reflejan la eficiencia estática.

Cuadro 6
Eficiencia de la educación superior en Colombia

Sector indicador	
Gasto público	El gasto público universitario como proporción del PIB creció en mayor proporción en las universidades públicas territoriales (UPT) que en las universidades públicas nacionales (UPN), más que el promedio nacional (13%) durante 1994-2000. Pero, en términos absolutos, las UPN tienen presupuestos más altos, debido a su mayor complejidad organizacional. La convergencia presupuestal perdió dinamismo a finales del periodo (1997-2000), cuando el crecimiento anual del gasto de las UPT se acercó al de las UPN. En 1997, el gasto público colombiano en educación superior fue similar al de México, e inferior al de Brasil y Venezuela donde fue del 1,3% y del 1,8% del PIB.
Gasto por alumno (transferencias de la Nación por alumno)	El gasto público por estudiante sigue siendo inferior al promedio latinoamericano. En Colombia, era de U\$491 en 1990 y llegó a U\$1.100 en 1998. El promedio de la región era de U\$1.298 en 1990. En 2002, las universidades públicas de alta complejidad (Nacional, de Antioquia, del Valle y UIS) ³¹ gastaron \$9,5 millones por alumno en promedio, mientras que las de complejidad media-alta (Francisco de Paula Santander, del Cauca, Pedagógica y Tecnológica de Colombia) gastaron \$4,7 millones, lo que refleja una mayor eficiencia estática. Las de menor complejidad gastan una suma similar (\$4 millones las de complejidad media y \$4,7 las de complejidad baja). Las diferencias deben ser mayores en las universidades privadas, pues difieren en la calidad de los docentes y en su dedicación laboral. Más adelante comparamos los modelos de la Universidad de los Andes y de la Universidad Cooperativa, para evaluar indirectamente el esfuerzo financiero por cada alumno.
Privatización	La participación del sector privado es cercana al 60%. En el primer semestre de 1997, el 67% de los alumnos de pregrado estudiaba en universidades privadas, nivel que se mantuvo en 2001. De 311 instituciones de educación superior, 210 eran privadas, el 68%.

³¹ La complejidad agrupa las siguientes características: nivel educativo de los docentes, número de estudiantes por nivel (pregrado y posgrado), oferta de programas, eficiencia de la gestión administrativa y programas acreditados.

Su participación en el posgrado llegaba al 68%. Los mayores niveles de privatización se presentan en las ciudades principales, que concentran el mayor número de estudiantes. Disminuye en las capitales intermedias, en especial por el carácter misional de las universidades públicas; en La Guajira, Chocó, Caquetá, San Andrés y Providencia se capta alrededor del 85% de estudiantes. Pero no alcanzan a compensar la privatización en el centro del país, porque su cobertura es menor. El grado de privatización es más acentuado en las universidades del centro del país. En Bogotá, la matrícula privada llega al 80%, en el Valle y Antioquia al 70%, en Santander al 60%. El grado de privatización se mantiene al discriminar por tipo de instituciones. En 2001, la matrícula privada era del 56%, en las instituciones universitarias del 77%, en las tecnológicas del 77% y en las técnicas del 80%.

Fuente: Contraloría General de la República (2000), Corredor (2001), Molina (2001) y Sánchez (2003).

De estos indicadores se extraen dos conclusiones acerca de la eficiencia estática. Primera, la privatización mejora la eficiencia del sistema educativo terciario. De acuerdo con Cohen (2001), esta conclusión responde a una visión de la privatización que supone la superioridad del sector privado en la asignación de recursos. Pero esta comparación desconoce la naturaleza disímil de los objetivos de ambos sectores. Si en el primero incide más el afán de lucro y en el segundo la legitimidad política, es más pertinente adoptar una visión que Cohen denomina “enfoque estratégico”, en la que la decisión de privatizar debe considerar simultáneamente las restricciones fiscales y políticas.

Segunda, las universidades de menor complejidad organizacional son más eficientes que las de mayor complejidad. Pero, como muestra Misas (2003), esta conclusión es apresurada, porque la eficiencia de las organizaciones educativas no se mide por su capacidad para minimizar los costos, debido a que su modo de producción no es de tipo fordista, donde la sustitución entre factores es mayor³². En esa misma medida, aunque el gasto por alumno en Colombia sea inferior al promedio latinoamericano, tiene unas organizaciones universitarias que muestran una menor complejidad (predominio de la docencia sobre la investigación y la extensión). Un indicio de ello se encuentra en la baja inversión en ciencia y tecnología o en el número de doctores por cada millón de habitantes³³.

³² En ese sentido, sugiere un marco de medición de la eficiencia que incorpore la noción de estructuras de gobernabilidad (entre mercado y jerarquía), a partir de la cual una organización es eficiente si minimiza los costos de coordinación necesarios para dirimir pugnas distributivas entre los grupos que la integran. Esto es compatible con una noción de eficiencia colectiva.

³³ De acuerdo con Holm-Nielsen (2003), en la década del noventa se gastó en

Equidad

En cuanto a la equidad, Colombia se caracteriza por la segregación o concentración de la matrícula universitaria y de la calidad académica, con una marcada disparidad entre los departamentos y las ciudades principales (Bogotá, Medellín y Cali). Esto mismo se aprecia al comparar las capitales de departamento y el resto del territorio. El cuadro 7 se muestra esta problemática.

Cuadro 7

Equidad en la cobertura de la educación superior

Indicador	
Tasa de escolaridad	<p>En 1998 se llegó al pico de cobertura neta: 15%; a finales de la década descendió a 13,9%. El promedio latinoamericano, para una muestra de 7 países (Argentina, Chile, Panamá, Costa Rica, Uruguay, Venezuela y Perú) era del 26% en 1996. En 1995, era del 20% en países de ingreso per cápita similar.</p> <p>En cobertura bruta por departamentos se destaca el Distrito Capital, con un 32,9% en 1999, muy superior al promedio nacional (13,2%). También es mayor en Antioquia (17,68%), Atlántico (18,55%) y Santander (14,4%). El resto se encuentra muy por debajo de la media: Cundinamarca (3,4%), Huila (5,2%), la mayoría de departamentos de la Región Atlántica (cerca al 3,5%) y de la Región Pacífica (la del Chocó y Cauca es del 5,5%). Mientras que la del Valle es del 11,9%.</p> <p>Para una muestra de 19 departamentos y el Distrito Capital, la cobertura bruta sin SENA fue de 21,2% en el segundo período académico de 2003. Si se excluye a Bogotá, Valle, Antioquia y Cundinamarca, la cobertura bruta media es del 13,8%. La de los departamentos del norte es algo inferior, 13,4%, aunque en Magdalena y Cesar es del 7%. La cobertura también es baja en Meta (7%), Cauca (11%) y Huila (9,8%).</p>
Distribución de la matrícula por quintiles de ingreso	<p>De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del DANE en 1997, no hay diferencias sustanciales en la matrícula de los sectores público y privado según el quintil de ingreso. En el público, el 16% de los estudiantes pertenece al 40% más pobre. En el privado es del 10%. Algo similar ocurre en los quintiles altos. En el sector público, el 65% de los matriculados pertenecía al 40% más rico y en el sector privado, el 77%. La situación desmejoró en 2000, pues el 40% más pobre sólo registró una matrícula del 9% mientras que en 1997 registró el 12%.</p>
Distribución de la matrícula	<p>La concentración universitaria es alta. En las instituciones públicas, Bogotá, Antioquia y Valle concentran el 51% de la matrícula, y en las privadas llega al 72%. Sin discriminar el sector, concentran el 65% de la matrícula total. La alta concentración en ambos sectores obedece al peso del Distrito Capital (47% de la matrícula privada).</p>

el rubro de Ciencia y Tecnología un promedio de 0,7% del PIB, equiparable al del resto de los países andinos, pero muy inferior al 2,5% del PIB de los países desarrollados. Adicionalmente, en 2001 el país contaba con algo menos de tres estudiantes de doctorado por cada millón de habitantes.

En términos regionales, el Distrito Capital tenía un total de 346.528 alumnos matriculados en el primer período académico de 1988, el 39,5% del total. Le seguían la región central (incluidos Antioquia y Santander) con el 23% y la región atlántica con el 13,7%. Las dos primeras concentraban el 63%.

El panorama no cambió mucho entre 1990 y 1999. En 1990, Bogotá, Antioquia y Valle registraron el 68% de la matrícula. En 1999, entre 62% y 64%. Bogotá registró el 42% en 1990 y el 39% en 1999. Es decir, la concentración se mantuvo en un rango elevado durante la década, pese al avance de la descentralización. Esta alta concentración obedece a que en Cali, Medellín y Bogotá se localizan las mejores instituciones de nivel secundario, en términos de calidad, y por su alta participación en el PIB.

También hay concentración dentro de cada departamento, entre la capital y los demás municipios. En Santander, Bucaramanga matriculó el 88% de los alumnos de pregrado en 2003; en Barrancabermeja se matriculó el 6,1%. En Magdalena, Santa Marta matriculó el 86%; en Cauca, Popayán matriculó el 93%; en Atlántico, Barranquilla captó el 95%, y en Huila, Neiva captó el 98%.

Tasa de absorción

La comparación entre el número de solicitudes y el número de cupos ofrece indicios de exclusión en la educación superior. La Universidad Nacional recibió 81.571 solicitudes en 2000 para un total de 9.688 cupos, es decir, rechazó el 88,2%; en 2002 la tasa de rechazos se elevó al 8%.

La exclusión disminuye en las universidades de menor complejidad. En la Distrital, una universidad pública de complejidad media, se rechazó el 80% en el mismo período, y en la Tecnológica del Chocó, de complejidad baja, el 20%.

Según cálculos de Sánchez (2003), el promedio ponderado de la absorción fue del 17,4% en el primer semestre de 2002, aunque es menor en las universidades con mayor número de estudiantes. Cuando se toma el promedio simple, la absorción es del 33%.

Los resultados del Icfes son mayores para los admitidos que para los aspirantes. Esto refleja que la mayoría de los admitidos proviene de colegios de calidad alta y media alta. En 2000 el promedio ponderado del Icfes para los admitidos fue de 280, mientras para los inscritos fue de 265. Esa diferencia se mantiene con el promedio simple (274 contra 261).

Tasa de desempleo

Las menores tasas de absorción se reflejan en el desempleo relativo de quienes terminan estudios superiores frente a los que terminan estudios secundarios. En 2000, el desempleo de los primeros fue del 13,7% y el de los segundos del 23,1%. Esta diferencia desaparece para quienes no terminaron estudios (25,2% en universidad incompleta y 24% en secundaria incompleta). Esto indica que el mercado laboral es indiferente a estos casos.

Fuente: Misión Social (2001); Molina (2001); Ministerio de Educación Nacional (2004); Icfes, *La educación superior en la década. Resumen estadístico Colombia 1990-1999*, y Sánchez (2003)

El cuadro 8 muestra la concentración de la calidad, y describe un panorama de segregación y concentración.

Cuadro 8

Equidad de la calidad de la educación superior

Indicador	
Programas acreditados voluntariamente (2003)	La mayoría de los programas acreditados se ubica en las regiones centro, centro-occidente y occidente. En estas tres regiones se concentra cerca del 68% de los programas reconocidos por su calidad. Pero el grado de concentración es mayor porque las capitales de departamento tienen el mayor número de programas acreditados. Medellín tiene 41 programas, Bogotá 48, Bucaramanga 15 y Cali 18, es decir, el 74,6% del total.
Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES)	Hasta la fecha se han realizado ECAES en Derecho, Ingeniería Mecánica y Medicina. De acuerdo con la información de los Perfiles Departamentales del Ministerio de Educación Nacional, las universidades de complejidad alta, sin discriminar por sector, tienen mayor rendimiento que las de menor complejidad. Este mismo resultado se obtiene cuando se comparan las universidades de las regiones centro, centro-occidente y occidente con las demás o las capitales de departamento con los demás municipios.
Revistas indexadas y centros de investigación (2001)	De acuerdo con Asmar (2001), Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Cali concentran el 84% de las revistas indexadas (54%, 20%, 6% y 4%, respectivamente) y el 76% de los centros de investigación: Bogotá (37,5%), Medellín (21,3%), Cali (10,5%) y Bucaramanga (7,1%). En los programas de maestría y doctorado, la concentración supera el 85%. Si sólo se consideran Bogotá, Medellín y Cali, es del 76,4%.
Nivel educativo de los docentes (2004)	<p>En 1997, el 46% de los docentes eran profesionales, el 23% especialistas, el 14% Maestros y sólo el 3% doctores. Según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y los Perfiles Departamentales del Ministerio de Educación, la distribución se mantiene para los profesionales (47%), aumenta para los especialistas (32%), y disminuye para los maestros (13%) y los doctores (2%).</p> <p>En los departamentos, la docencia suele estar a cargo de profesionales y especialistas. En el Valle, Santander, Antioquia y Bogotá, el 83% de la planta docente está integrada por este tipo de docentes. En los departamentos de la región Atlántica el 77%, y en los del Eje Cafetero el 79%.</p> <p>Los docentes con doctorado y maestría se concentran en las principales unidades territoriales. Bogotá concentra el 35% de los magisteres, seguida de Antioquia (18%), Boyacá (7,8%) y Valle (6,5%), para un total del 66%. En el caso de docentes con doctorado, Bogotá concentra la mayoría (43%), la sigue Antioquia (21%) y muy lejos Santander (7,3%).</p>
Índice global de complejidad (2002)	Como era de esperar, el grupo de complejidad alta está encabezado por la Universidad Nacional (864), seguida por las universidades de Antioquia (576), del Valle (474) y la UIS (360); todas por encima de la media (228,8). El grupo de complejidad media alta incluye universidades del Eje Cafetero y del oriente del país. Por encima de la media, la Pedagógica de Pereira (238) y la de Caldas (231). Por debajo, las universidades Francisco de Paula Santander en Cúcuta, Quindío y Pamplona (213, 208 y 201). En su totalidad, las universidades de complejidad media y baja (18) están por debajo de la media. Sólo ocho están por encima de la media, de modo que la calidad se concentra en Bogotá, Medellín, Valle y Bucaramanga, y en algunas ciudades del Eje Cafetero.

Fuente: Asmar (2001), Corredor (2001) y cálculos propios de acuerdo al SNIES, Ministerio de Educación Nacional (2004) y [www.cna.gov.co].

En contraposición al diagnóstico canónico de Corredor (2001), teniendo en cuenta los indicadores anteriores, argumentamos que la mayor concentración y segregación de la calidad y de la cobertura en los años noventa no fue ocasionada por el menor desempeño económico, aunque haya coincidido con el período de bajo crecimiento de finales de la década. La inercia y la duración de este proceso refleja un equilibrio político, consolidado a través del tiempo, que obedece a una lógica de minimización de los *CTP*³⁴. El desempeño económico no depende de la organización universitaria. Sin embargo, el tipo de organización actual impide que el país adopte un modelo de desarrollo diferente, basado en el conocimiento. De acuerdo con Molina (2001, 93): “La economía en el conocimiento está reemplazando a pasos agigantados a la economía basada en la manufactura”.

Seguimos aplazando la adaptación del sistema universitario a esta exigencia, lo que manifiesta una reticencia a madurar organizacionalmente o superar la fase de dependencia. La preservación de la configuración actual comienza a generar costos de transacción y de oportunidad elevados. En el primer caso, como se mostrará en otro trabajo, porque la formulación de políticas se ha concentrado en los aspectos micro. Y en el segundo caso, porque se están desaprovechando las ganancias de un aparato productivo orientado hacia el conocimiento.

Los indicadores revelan un problema distinto: una falta de conectividad universitaria –nacional e internacional– que se manifiesta en la baja transferencia de conocimiento (de modelos pedagógicos, investigativos y de extensión) de las universidades de alta calidad a las de baja calidad (responsables del aumento de la matrícula). Un aumento de la conectividad reduciría la inequidad en la calidad antes que en el ingreso (el cual es un objetivo de largo plazo y marcado por la histeresis) sin sacrificar la eficiencia. Esta ventaja lo hace viable desde el punto de la minimización de los *CTP*. Así, lo más viable políticamente es mejorar las condiciones de acceso más que reducir la brecha de ingresos.

La inexistencia de organizaciones universitarias integradas en forma reticular es el resultado de un vacío institucional en la formulación de políticas, que impide resolver la disyuntiva entre eficiencia y equidad mediante una estrategia de conectividad. Si hubiese otros marcos de integración reticular público/privada, la posibilidad de

³⁴ Sin embargo, cuando hay un desajuste de ese arreglo político debido al ambiente institucional (como la globalización, que exige una estandarización a gran escala), ese equilibrio puede comenzar a generar *CTP*.

minimizar los CTP generados por el modelo de organización actual estaría más cerca.

Entre tanto, la demora perjudica el desarrollo regional, pues el sistema no integra a las ciudades intermedias, y no incide positivamente en el desarrollo local (Forero, 1999). Hay una disyuntiva insoslayable. De acuerdo con Gómez (2001a, 2001b), el Sistema Universitario Estatal³⁵ no se ha conformado debido a que

[...] la ampliación de la cobertura hacia las numerosas ciudades pequeñas e intermedias en las que se distribuye la población, implicaría una gran capacidad de innovación en nuevos métodos de aprendizaje (no presenciales, virtuales), pues no es posible ampliar la cobertura [ni la calidad] si esto requiere [mayores] costos en infraestructura física.

Además de esa disyuntiva, la regionalización de la educación superior enfrenta los mismos problemas de los fallidos intentos de reordenamiento territorial: no se ha definido su financiación, pues trastoca muchos intereses del sistema universitario actual. Los responsables de formular las políticas nacionales, el Icfes y el Ministerio de Educación, no han dado una respuesta satisfactoria a esa cuestión o han obtenido avances marginales³⁶, debido a la asimetría de la agenda de los actores universitarios, que impide adoptar estrategias de financiación tripartita o de cooperación sectorial (Estado, sector privado y sociedad civil). La falta de convergencia lleva a que esta disyuntiva tome la forma de inercia disfuncional, y al usarse recurrentemente como argumento reduce la posibilidad de adoptar una agenda de conectividad no retórica³⁷.

MODELOS DE PRODUCCIÓN EDUCATIVA UNIVERSITARIA

En el panorama anterior coexisten varios modos de producción de educación terciaria que obedecen a modos distintos de evaluación financiera o de legitimidad política, sin que uno sea mejor que otro. Simplemente reflejan la estructura organizacional que se desprende de las políticas. En el sector privado existen dos: uno intensivo en docencia y otro docente investigativo. En el primero impera un proceso de transmisión de información y conocimiento. En el segundo, se genera conocimiento aprovechando las externalidades positivas de

³⁵ SUE, definido por la Ley 30 de 1992.

³⁶ Por ejemplo, los Centros Comunitarios de Educación Superior del gobierno del presidente Uribe.

³⁷ Ver Teisman y Klijn (2002), quienes critican la insistencia en las alianzas sectoriales como recurso retórico y no como necesidad de orientar la formulación de las políticas hacia esquemas de gobernanza.

la combinación entre docencia e investigación. El cuadro 9 resume sus características principales.

Cuadro 9

Estructura organizacional de las universidades privadas

Modelo (muestra representativa)	Número de programas	Centros de investigación	Formación de los docentes	Dedicación	Descentralización
Tipo 1 Universidad de los Andes o Externado de Colombia	100 a 200	30 a 70	Entre el 47% y el 54% son profesionales o profesionales especializados. Del 25% al 31% tiene maestría y del 6% al 15% tiene doctorado	Tiempo completo: 38% y hora cátedra: 53%	Concentrado en las capitales con extensiones a ciudades principales
Tipo 2 Universidad Cooperativa o Antonio Nariño	200 a 400	1 a 10	El 86% son profesionales o profesionales especializados. El 14% tiene maestría; no incorpora doctores	Entre el 90% y el 100% son docentes de hora cátedra	Descentralización con cubrimiento nacional

Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), cálculos del autor.

En el sector público también coexisten varios modos de producción educativa. Ver el cuadro 10, donde se reflejan los tipos de organización universitaria en función de su grado de complejidad.

Cuadro 10

Estructura organizacional de las universidades públicas

Complejidad (muestra representativa)	Número de programas	Centros de investigación	Formación de los docentes	Dedicación	Descentralización
Alta (Universidad Nacional y de Antioquia)	150 a 250	22 en promedio	Profesionales y profesionales especializados: 72%- 77%. Master y doctores: 23%- 26%	Tiempo completo y medio tiempo: 46% y hora cátedra: 55%	Con tendencia al cubrimiento nacional
Media alta y Media (UPRC, U. Surcolombiana)	50 a 120	8 a 13	Profesionales y profesionales especializados (70%- 80%). Master y doctores (alrededor del 27%)	Tiempo completo: 54% y hora cátedra: 43%	Con tendencia al cubrimiento departamental

Baja (Universidad de los Llanos)	35 a 50	1 a 5	Profesionales y profesionales especializados: 90%-97%	Tiempo completo: 40%, hora cátedra: 60%. Un caso particular es la U. del Atlántico, donde el 80% es de tiempo completo	Concentración en la capital del departamento
----------------------------------	---------	-------	---	--	--

Fuente: Cálculos del autor a partir del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES).

Las universidades de complejidad alta y similar composición docente ofrecen más programas y tienen más centros de investigación que las de complejidad media; las responsabilidades de sus docentes tienen mayor alcance porque buscan un mayor cubrimiento nacional, en especial la Universidad Nacional de Colombia.

Caractericemos ahora la problemática de la educación superior colombiana. En el sector privado los modelos expuestos han tenido alcances distintos. Las universidades de tipo 1 han hecho los principales avances en calidad –mayor número de programas acreditados– manteniendo la oferta de cupos o aumentándola mediante un crecimiento vegetativo. Las de tipo 2 son responsables de la expansión de la cobertura en los noventa, sin una oferta de calidad. El problema que deben resolver las políticas es, entonces, cómo extender al resto del sistema los logros de unas y otras, sin agravar los índices de inequidad horizontal y vertical. Es decir, para que las IES que avanzan en calidad también avancen en cobertura y, viceversa, contribuyendo a la nivelación horizontal (en una jurisdicción) y a la vertical (entre jurisdicciones). Con una restricción: el proceso de extensión no debe llevar a la uniformidad sino a la diferenciación organizacional, es decir, no debe imitar las estructuras organizacionales de las IES de las cuatro ciudades principales.

Proponemos una política que promueva una agenda de conectividad para resolver la pregunta anterior, por sus ventajas en términos de CTP y porque atenúa la disyuntiva entre eficiencia y equidad. Lo primero, porque permite la convergencia de agendas de las organizaciones involucradas, propiciando su interrelación. Lo segundo, porque sustituye la disyuntiva clásica por una menos polar: eficiencia y equidad del acceso. La conectividad permitiría resolver inequidades inmediatas como la concentración de la cobertura y de la calidad. No

se buscan metas de equidad más ambiciosas como la reducción de la brecha de ingresos entre jurisdicciones o del desarrollo económico dual. La meta de equidad se limita a mejorar la redistribución de la calidad de vida: permitir a la cohorte universitaria de municipios y ciudades intermedias el acceso a programas de calidad³⁸. No se trata de redistribuir el ingreso porque el avance hacia esta meta se ve afectado por la histéresis, es decir, se reproduce en el largo plazo.

EL STATU QUO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El análisis anterior permite bosquejar un mapa de la evolución de los tipos de asignación de la educación superior, basado en tres formas de intervención: regulación, financiación y producción. Los cuadros 11, 12 y 13 bosquejan la evolución de los modelos de educación superior tomando como parámetro la Ley 30 de 1992³⁹.

Cuadro 11
Período anterior a la Ley 30 de 1992

Tipo de asignación	Producción	Regulación de la producción	Regulación de la demanda	Financiación
Mercado mixto con financiación estatal	Mitad privada y mitad pública	Pública, mediante captura del Estado	Decisión privada	Mayor peso relativo de la financiación estatal

Cuadro 12
Período de implementación de la Ley 30 de 1992

Tipo de asignación	Producción	Regulación de la producción	Regulación de la demanda	Financiación
Mercado privado con financiación estatal	2/3 privada y 1/3 pública	Decisión privada	Decisión privada	Privada con descenso de la financiación estatal

³⁸ Un esfuerzo de este tipo es el desarrollo de infraestructura y espacio público en Bogotá, en las alcaldías de Peñalosa y Mockus, que mejoró el acceso de los estratos bajos a parques, ciclorrutas o bibliotecas.

³⁹ Estos cuadros se basan en Asmar (2001, 2002), Ayala (1998), Caballero (1995), Corredor (2001, 2002), Gómez (2001a, 2001b, 2003), González (2001), Misas (2001, 2003), Molina (2001), Múnera (2001) y Sarmiento (2001).

Cuadro 13
Período de reacción a la Ley 30 de 1992

Tipo de asignación	Producción	Regulación de la producción	Regulación de la demanda	Financiación
Mercado privado con regulación y financiación estatal	2/3 privada y 1/3 pública	Pública, a través de políticas de aseguramiento de la calidad (tendencia al mérito)	Decisión privada con regulación estatal orientada a mejorar la información de los agentes	Menor peso relativo de la financiación estatal

En términos del cuadro 5, la educación superior ha avanzado parcialmente hacia la etapa II o de madurez organizacional. Ha mejorado en visión del mundo, en el sentido de reconocer las limitaciones fiscales y la innovación autónoma porque hay mayor conciencia de que las soluciones se generan internamente. Pero conserva elementos que la atan a una estructura dependiente. Por ejemplo, el bajo desarrollo de la confianza y de la creación de normas internas. La diferenciación organizacional vertical u horizontal es insuficiente, así como los vínculos con pares internos y externos, pese a que se reconoce la necesidad de que la información fluya de abajo hacia arriba.

En términos de los cuadros 3 y 4, la educación superior ha vivido una privatización parcial. Antes de la Ley 30, la financiación era estatal y la regulación pública/privada⁴⁰ (caso VIII). Hoy, la financiación tiene mayor proporción pública/privada y se conserva la regulación⁴¹ (caso v). En cuanto a la financiación y la producción, la privatización es más notoria. Se parte del caso VIII, producción estatal y financiación pública/privada, para llegar a IV: financiación pública/privada y producción privada. Es decir, quienes diseñan la política han dado mayor consideración a las fricciones (los costos de transacción política).

En suma, se ha avanzado en independencia pero no lo suficiente como para superar la etapa de dependencia organizacional. El efecto de esta inercia es el de los costos de transacción asociados a la dificultad de modernizar las relaciones propias de los arreglos tradicionales. En un trabajo posterior veremos que la aplicación de las políticas, entendidas como definición e interpretación de derechos, genera costos de transacción. Esto obstaculiza el paso a organizaciones interdependientes (tipo III del cuadro 5), aún más cuando no persiguen el objetivo de la conectividad.

⁴⁰ Con una tendencia a capturar el Estado.

⁴¹ A pesar de la orientación de la política actual (asegurar la calidad), la captura del Estado no se ha atenuado. Una hipótesis para futuros trabajos.

El cuadro 14 presenta información secundaria que indica que nuestra organización universitaria está en una transición parcial de la dependencia a la independencia organizacional.

Cuadro 14
La organización universitaria

Atributos	Descripción	Fuente
Visión del mundo	Se apropia una nueva realidad en la que existen imitaciones fiscales. Esto se revela en la naturaleza fiscalista de las políticas (en cobertura y en calidad). La educación se tiende a asociar con el concepto de capital humano, valorándola por su capacidad para generar ingresos o la rápida inserción en el mercado laboral. Se tiende a abandonar el enfoque de capacidad humana, que también valora a la educación porque desarrolla competencias para adelantar proyectos de vida.	Múnera (2001), González (2001), Misas (2001)
Normas internas y confianza	En las universidades públicas predominan intereses gremiales, y las pugnas distributivas se resuelven mediante la cooptación o el clientelismo. La elección del rector y el seguimiento de su gestión son muestras de ello. El cambio externo (de políticas) o el nombramiento de un rector cercano al gobierno se ve como una amenaza a la cohesión interna	Gómez (2001a, 2001b)
Vínculos externos y redes	No hay movilidad vertical ni horizontal dentro del sistema, no es posible convalidar estudios cursados en otra unidad territorial. Los convenios con universidades extranjeras se concentran en Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga, independientemente del tipo de instituciones	Asmar (2002)
Tecnología e innovación	Hay un precario desarrollo de las estructuras de aprendizaje y acceso continuo a la información, que permitan su adquisición, absorción y divulgación. La innovación se basa en la transmisión de experiencia y no en la adquisición sistemática de conocimientos avanzados. El Estado no ejerce plenamente su labor de inspección y vigilancia, y ha permitido la proliferación de programas sin mejoras de la calidad	Molina (2001), Misas (2003), Gómez (2001a)
Duración y diferenciación de las organizaciones	Las IES exhiben un perfil idéntico en un mismo espacio geográfico. La oferta es redundante, es decir, se ofrecen programas idénticos en el mismo lugar. El gasto en las IES ubicadas en el mismo espacio no es racional, es decir, no se aprovechan las posibilidades de reasignación entre ellas. Tampoco hay mayor diferenciación en el carácter de las instituciones. Predominan las universidades e instituciones universitarias (que controlan el 60% de la oferta). La educación tecnológica carece de atractivo debido a que no se concibe como una etapa final sino como un paso intermedio hacia la profesionalización	Asmar (2002), Misión Social (2001), Molina (2001)

CONCLUSIÓN

Una mejor asignación de recursos es un avance en la eficiencia, en cuanto aumenta la cobertura y la calidad con recursos fiscales limitados. Una mejor distribución vertical y horizontal de la cobertura y la calidad es un avance en la equidad, suponiendo recursos fiscales ilimitados. Dada la precariedad fiscal de los países de ingreso medio como Colombia, la disyuntiva entre eficiencia y equidad se resuelve en favor de la primera opción, y se fija como criterio en la formulación de políticas. Pero este criterio se modifica cuando es inadecuado para entender el comportamiento de las organizaciones universitarias bajo parámetros de eficiencia estática o microeconómica. En ese caso hay que evaluar la contribución de los focos de cooperación a la cobertura y la calidad, sin descuidar la restricción fiscal. Es posible que una estructura en la que predomina la regulación de las IES individuales tenga una carga fiscal mayor que una estructura de regulación de IES integradas vertical u horizontalmente.

Sostenemos que la ampliación de la cobertura y de la calidad pasa por mejorar la conectividad entre universidades, y entre universidades y sectores no universitarios. Un marco regulador que incorpore de esta forma el propósito de integración social coadyuvaría a superar el escenario actual de organizaciones universitarias dependientes. Ese marco tendría la ventaja de reducir los CTP y de atenuar la disyuntiva entre eficiencia y equidad. Esto implica una redistribución de los tipos de intervención (cuadros 3 y 4) entre los principales sectores económicos. La conectividad permitiría pasar de una estructura organizacional correspondiente a la etapa de dependencia –con pequeños avances en independencia– a una estructura de interdependencia. Así se generarían bases para la interdependencia, aunque la estructura actual conserve elementos de dependencia. Las etapas de evolución no se pueden interpretar de manera lineal, es decir, que se arriba a una etapa superior cuando la estructura se ha consolidado en una estructura previa. En el largo plazo, cuando deje de predominar la independencia, habría un terreno abonado para la interdependencia, con el aliciente de que impide la inercia organizacional.

El sistema esperado sería uno en el que se obtendrían economías de redes provenientes de la confluencia de tres niveles de organización universitaria: unas dependientes, otras independientes y otras interdependientes⁴². El primer movimiento debe provenir del Estado,

⁴² Agradezco esta sugerencia al profesor Edgar Bejarano.

el cual facilitaría la creación de nueva oferta universitaria con una cultura organizacional correspondiente a la del tercer nivel⁴³.

Aunque el resultado podría ser marginal, es un panorama que se justificaría porque no apela a la voluntad de las universidades existentes, esperando que evolucionen hacia universidades interdependientes⁴⁴, y porque no demanda elevados costos de transacción política, en el caso de que se adopte normativamente.

Para entender mejor esta conclusión, veamos el cuadro 15. Hay dos tipos de universidades, maduras y emergentes, y cuatro estados del mundo que indican el impacto en bienestar—expresado en unidades de renta—de las políticas públicas. Dos advertencias: primera, el análisis es válido para las IES públicas y privadas; en ambos sectores coexisten ambos tipos de universidades. Segunda, los estados del mundo 1 y 2 corresponden al impacto de políticas reales, mientras que los estados 3 y 4, a políticas hipotéticas que incluyen la conectividad.

Cuadro 15

Bienestar, universidades maduras y universidades emergentes

	Estados del mundo			
	1	2	3	4
Universidades maduras	80	89	85	88
Universidades emergentes	20	20	28	23
Bienestar relativo (UM/UE)	4	4,45	3,03	3,83

La situación 1 muestra el impacto de la Ley 30 de 1992. Las universidades maduras, dada su mayor complejidad organizacional, obtienen el mayor bienestar (80 contra 20), el nivel de inequidad es elevado. La situación 2 muestra el efecto de las políticas para asegurar la calidad que se adoptaron a finales de los noventa. El paso de 1 a 2 es un mejoramiento paretiano⁴⁵, acompañado de un aumento de la inequidad entre universidades. Esas políticas afianzaron a las

⁴³ Como por ejemplo la reciente licitación que está desarrollando el Ministerio de Educación Nacional para crear los denominados Centros Comunitarios de Educación Superior.

⁴⁴ Si se deja a la voluntad de las universidades actuales, la creación de organizaciones universitarias, fruto de la cooperación, sería casi nula.

⁴⁵ Mejora el bienestar de las universidades maduras sin perjudicar el bienestar de las emergentes.

universidades maduras, por cuanto lograron acreditar la calidad de los programas y las instituciones. La situación 3 muestra el bienestar que se lograría con políticas que exigieran el desarrollo de la conectividad en las universidades maduras, para transmitir sus logros de calidad a las universidades emergentes⁴⁶. Las primeras podrían perder bienestar por el costo de oportunidad que implicaría su esfuerzo financiero para cumplir esa exigencia, las segundas lo mejorarían corrigiendo sus deficiencias de calidad. Esta sería una mejora de tipo rawlsiano⁴⁷.

Sin embargo, esa política podría acentuar las disputas distributivas y elevar los costos de transacción política para resolverlas. Las UM se podrían organizar para impedir la pérdida de bienestar, acción colectiva que no tendría un costo de transacción nulo. Por ello, se deberían idear políticas de conectividad de mayor alcance, que involucren al sector privado nacional y local en alianzas, para aliviar la carga de las UM o procurar que parte de las nuevas universidades funcionen bajo un arreglo intersectorial⁴⁸. Este esquema corresponde a la situación 4: se mantiene el nivel de inequidad de la situación 1 –en realidad cae marginalmente–, pero mejora el bienestar de las universidades con más desventajas. Se tolera el elitismo si contribuye al bienestar de las más desaventajadas. Ese replanteamiento de la política tendría la ventaja adicional de atenuar las disputas distributivas y de reducir los costos de transacción política. En la situación 4, el bienestar de las UM disminuye con respecto a la situación 3, lo que refleja cierta capacidad coercitiva de la política. En este respecto, Cuevas (2002, 114) considera que:

Las dificultades de clarificación, negociación y cumplimiento suelen aumentar con el número de partes involucradas, de manera que la *coordinación autoritaria* tiende a resultar más eficiente que la *coordinación espontánea* a medida que los derechos en cuestión vinculan a mayores masas de la población y que las interdependencias sociales aumentan.

BIBLIOGRAFÍA

Asmar, M. 2001. “Problemas, retos, y algunas propuestas de solución para la educación superior en Colombia”, *Seminario latinoamericano sobre educación superior: análisis y perspectivas*, Universidad Nacional de Colombia, pp. 161-176.

⁴⁶ Por ejemplo, mediante convenios de intercambio de docentes y el desarrollo de agendas de investigación conjuntas.

⁴⁷ En cuanto permite una estructura inequitativa si mejora el bienestar de los más desaventajados. Ver Barr (1993) y Domènech (1999-2000).

⁴⁸ El país está en mora de ampliar la cobertura para elevarla a la media latinoamericana. El plan de desarrollo del presidente Uribe propuso una meta de 400 mil cupos.

- Asmar, M. 2002. "Retos y perspectivas de la educación superior colombiana: propuestas para una nueva gestión", *Elementos de política para la educación superior colombiana. Memorias de gestión y prospectiva*, Icfes, pp. 217-235.
- Ayala, J. 1999. *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, capítulos iv y v.
- Ayala, U. 1998. *La regulación de la educación superior en Colombia: una propuesta de reforma*, Fedesarrollo.
- Barr, N. 1993. *The Economics of Welfare State*, London, Weidenfeld and Nicholson.
- Breton, A. 1998. *Competitive Governments and Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press.
- Caballero, L. 1995. "Los fundamentos institucionales y legales", *Misión nacional para la modernización de universidad pública*, vol. 2, pp. 273-290.
- Corredor, M. 2001. "La educación superior colombiana: el reto de la calidad", *Economía Colombiana y Coyuntura Política* 284, pp. 50-57.
- Corredor, M. 2002. "Equidad y calidad en la educación Superior", *Economía Colombiana y Coyuntura Política* 289, pp. 89-94.
- Cohen, S. 2001. "Marco conceptual para delegar la responsabilidad y las funciones del gobierno al sector privado", *Revista de Economía Institucional* 4, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 13-31.
- Contraloría General de la República. 2000. "La educación superior pública: crisis y sus potencialidades", *Economía Colombiana y Coyuntura Política* 278, junio, pp. 83-89.
- Cuevas, H. 1998. *Proceso político y bienestar social*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía.
- Cuevas, H. 2002. "Teoría económica del Estado", *Teorías jurídicas y económicas del Estado*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 67-169.
- Dixit, A. 1998. *The Making of Economic Policy. A Transaction Cost Politics Perspective*. Munich Lectures in Economics, MIT Press.
- Domènech, A. 1999-2000. "Ocho desiderata metodológicos de las teorías sociales normativas", *Agenda* 2, pp. 11-41.
- Faerman, S; D. McCaffrey y D. Van Slyke. 2001 "Understanding Interorganizational Cooperation: Public-Private Collaboration in Regulating Financial Market Innovation", *Organization Science* 12, 3, p. 372.
- Forero, C. 1999. *Las redes de la educación superior en el proceso de regionalización en Colombia*, Maestría en Dirección Universitaria, Universidad de los Andes.
- Gómez, V. 2001a. "Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas: conceptos, problemas y agenda de investigación", *Análisis Político* 42, pp. 41-60.
- Gómez, V. 2001b. "Democracia o politiquería en la elección de rectores de las universidades públicas", *La Revista de El Espectador*, 13 de mayo, pp. 46-48.
- Gómez, V. 2003. "Exámenes de calidad a prueba", *UN Periódico* 42, p. 10.
- González, J. 2001. "La focalización institucional y la asignación de

- recursos a las universidades públicas”, *Seminario latinoamericano sobre educación superior: análisis y perspectivas*, Universidad Nacional de Colombia, pp. 135-160.
- Gulati R y H. Singh. 1998. “The Architecture of Cooperation: Managing Coordination Costs and Appropriation Concerns in Strategic Alliances”, *Administrative Science Quarterly* 43, 4, p. 781.
- Holm-Nielsen L. 2003. “Science and Technology”, M. Giugale et al, *Colombia: The Economic Foundation of Peace*, The International Bank of Reconstruction and Development, pp. 749-754.
- Ministerio de Educación Nacional. 2004. “Perfiles Departamentales”, [www.mineducacion.gov.co].
- Misas, G. 2001. “Aspectos económicos de la educación superior en América Latina”, *Seminario latinoamericano sobre educación superior: análisis y perspectivas*, Universidad Nacional de Colombia, pp. 75-86.
- Misas, G. 2003. “La construcción de indicadores de gestión en las organizaciones complejas”, *Economía Colombiana y Coyuntura Política* 295, pp. 19-28.
- Misión Social. 2001. *Informe de desarrollo humano para Colombia 2000*, Capítulo 5, DNP-PNUD, Alfaomega, pp. 75-101,
- Molina, P. 2001. “La coyuntura universitaria”, *Economía Colombiana y Coyuntura Política* 285, agosto, pp. 89- 94.
- Múnera, L. 2001. “Análisis sociopolítico de la educación superior en Colombia”, *Seminario latinoamericano sobre educación superior: análisis y perspectivas*, Universidad Nacional de Colombia, pp. 51-74.
- Ovejero, F. 2002. *La libertad inhóspita. Modelos humanos y democracia liberal*, Barcelona, Paidós, Ibérica.
- Ovejero, F. 2001. “Democracia liberal y democracias republicanas”, *Claves de Razón Práctica* 111, pp. 18-30.
- Ovejero, F. 2000. “La política de la desconfianza: límite de la concepción liberal de las políticas públicas”, *Agenda, Revista de Gobierno y Políticas Públicas* 2, CIDER, pp. 4-131.
- Palacios, M. 1995. *Las tres culturas de la universidad pública colombiana: un ensayo interpretativo*, Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública, vol. 2, pp. 291-318.
- Peña, O. “Introducción a la teoría del capital social”, Universidad Externado de Colombia, mimeo.
- Peña. O. 2002. “Teoría económica del proceso legislativo”, H. Cuevas, ed., *Teorías jurídicas y económicas del Estado*, Universidad Externado de Colombia, pp. 201-265.
- Przeworski, A. 1998. *Democracia sustentable*, Barcelona, Paidós, Ibérica.
- Pretty, J. y H. Ward. 2001. “Social Capital and The Environment”, *World Development* 29, 2, pp. 209-227.
- Provan, K y B. Milward, 2001 “Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks”, *Public Administration Review* 61, 4, p. 414.
- Sánchez, F. et al. 2003. “Equidad social en el acceso y permanencia en la universidad pública: determinantes y factores asociados”, D. Mera, coord., *Examen a la educación superior pública: presupuesto, eficiencia relativa, equidad social y gobernabilidad*, cap. 2, Contraloría General de la República, Alfaomega.
- Sarmiento, A. 2001. “Tensiones entre lo público y lo privado, lo legal y

- lo legítimo, lo global y lo nacional”, *Seminario latinoamericano sobre educación superior: análisis y perspectivas*, Universidad Nacional de Colombia, pp. 117-128.
- Sguissardi, V. 2001. “La educación superior en Brasil: caminos y descaminos”, *Seminario latinoamericano sobre educación superior: análisis y perspectivas*, Universidad Nacional de Colombia, pp. 86-116.
- Shepsle, K. 1999. “La economía política de la reforma estatal: política hasta la médula”, M. Gandour y L. Mejía, *Hacia el rediseño del Estado*, DNP.
- Stigler, J. 1971. “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, pp. 3-21.
- Teisman, G y E. Klijn. 2002. “Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?”, *Public Administration Review* 62, 12, p. 197.
- Villa, E. 2002. “Una mirada al papel regulador del Estado”, H. Cuevas, ed., *Teorías jurídicas y económicas del Estado*, Universidad Externado de Colombia, pp. 266-345.
- Wiesner, E. 1997. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*, Bogotá, DNP-Tercer Mundo.
- Williamson, O. 1996. *The Mechanism of Governance*, Nueva York, Oxford University Press.