

EDUCACION SUPERIOR Y FINANCIAMIENTO

Juan Carlos Navarro

Un informe presentado recientemente por una amplia comisión de expertos reunida a fin de formular un proyecto de Ley de Educación Superior comienza su diagnóstico de la educación superior venezolana con las siguientes palabras:

"La educación superior venezolana vive hoy una de sus peores crisis en los veinticinco años de nuestra democracia y los más diversos sectores del país coinciden en señalar la necesidad de su reforma" (2).

Sin necesariamente compartir lo extremado de tal diagnóstico, cabe coincidir con la comisión en que el momento ha llegado para la educación superior venezolana de evaluar y eventualmente modificar algunos de sus aspectos más característicos para hacer frente a los cambios de la sociedad venezolana y de la educación misma en los últimos tiempos.

A sabiendas de que en materia de educación superior no se trata de un problema sino de muchos, y estos a su vez en complejas interrelaciones, no hay que ir demasiado lejos para caer en cuenta de que uno de los aspectos cruciales es el del financiamiento. Sobre este nos concentraremos en el presente trabajo, combinando la intuición de que el tratamiento que se le dé ejercerá una poderosa influencia sobre la mayor parte de los demás componentes del asunto, con un reconocimiento de que múltiples aspectos distintos al financiero existen y son de enorme relevancia a la hora de considerar políticas educativas.

Para caer en cuenta de hasta qué punto y por qué el problema financiero de las universidades se ha convertido en crucial, basta con examinar ligeramente el comportamiento de algunas de las principales magnitudes pertinentes, lo que puede hacerse observando el cuadro 1, que da una idea de la expansión cuantitativa reciente del nivel educativo superior.

No nos corresponde detenernos en un diagnóstico general y detallado de la educación superior en Venezuela, tarea por lo demás ya más o menos lograda en varias oportunidades. No obstante, para solo mencionar algunos de los puntos más salientes, vale mencionar:

- de 39 instituciones de educación superior en 1971 se pasó a 88 en 1983.
- de 87.800 estudiantes en 1971 se pasó a 349.766 en 1983.
- de un presupuesto de educación superior de 194,9 millones de bolívares en 1964 y todavía uno de 571,6 en 1971 se pasó a uno

de 5.153 millones en 1983.

- de representar el 25.7% del presupuesto del ministerio de educación, el presupuesto de educación superior ha pasado a constituir el 37.6% del mismo, alcanzando su máximo en 1980 cuando llegó al 45.9%, y todo mientras el ministerio de educación acrecentaba su participación dentro del presupuesto nacional en forma considerable y este último a su vez se incrementa en términos absolutos a un ritmo más que acelerado.

- todo lo cual implica que entre el año 1964 y el 1983, mientras el presupuesto nacional se multiplicaba por 10, el del ministerio de educación lo hacía por un factor de 20 y el de educación superior en particular por más de 26.

- e implica también que la tasa de crecimiento de la matrícula fue ampliamente superada por la tasa de crecimiento de los recursos requeridos para atenderla.

Tampoco es nuestra tarea explicar y analizar las causas de la situación recién descrita, pero intentos de estudiar el fenómeno han puesto de manifiesto que:

a) el crecimiento acelerado del gasto universitario puede explicarse como la combinación de múltiples factores: inflación, crecimiento de matrícula, creación de nuevas universidades, incremento burocrático, presiones gremiales, despilfarro de recursos.

b) la incidencia de estos factores es variable con el tiempo: pues si bien el crecimiento de matrícula fue el factor determinante en los primeros años de la década de los 70, tal crecimiento se estabiliza ya en la última parte de la misma, por lo que el factor inflación y el factor incremento en personal docente administrativo y obrero y sus remuneraciones pasan a jugar el papel principal.(3)

La conjunción de esta expansión explosiva con las presentes y crecientes limitaciones fiscales que enfrenta el estado venezolano dan por resultado un cuadro preocupante por lo que toca a las perspectivas futuras del financiamiento de el nivel educativo superior en el país.

Ante un cuadro como este se entiende perfectamente que al intentar sintetizar los problemas que aquejan a la educación superior venezolana, el mismo ente público encargado de su planificación comience aludiendo al problema financiero y de masificación:

"Entre los problemas más urgentes y señalados con más frecuencia en documentos especializados y en los medios de

opinión, cabe destacar los siguientes: el déficit financiero que confrontan las instituciones por el hecho de que el Estado no ha podido, durante los últimos años, satisfacer en su totalidad sus solicitudes de asignación presupuestaria y por ausencia de políticas de financiamiento más audaces por parte de las instituciones; una demanda de ingreso a la educación superior que crece más rápidamente que la capacidad del subsistema... un desajuste entre la estructura de la demanda social de cupos y la oferta institucional... la aparición del fenómeno del desempleo profesional en algunas especialidades y de otros signos que evidencian cierto grado de inconexión entre la educación superior y la dinámica de los mercados de trabajo" (4).

Dicho más directamente, en un contexto de estrechez fiscal, mercado de trabajo profesional deprimido e historia reciente de expansión explosiva, resulta cada vez más difícil justificar y mantener en la práctica unas erogaciones tan cuantiosas como las que de hecho está exigiendo la educación superior venezolana, sobre todo si se tiene en cuenta que los recursos públicos son limitados y por lo tanto existen alternativas de inversión en otras esferas, o incluso en otros niveles educativos, que compiten de hecho por tales recursos con la educación superior.

Como puede verse, no se trata, en materia de financiamiento de la educación superior, de una preocupación ociosa. Se trata de la llegada inminente a un punto crítico en el que se imponen decisiones.

PROBLEMA FINANCIERO Y SIGNIFICACION SOCIOPOLITICA DE LA EDUCACION SUPERIOR

Pero las decisiones, aquí como en tantos otros aspectos de la acción pública, no son fáciles. Dejando de lado por un momento el estricto asunto de imaginar alternativas de financiamiento y evaluar su posibilidad de generar fondos adicionales, queda pendiente aún la forma en que nuevas alternativas de financiamiento afectarán a los objetivos y a la significación más amplia de la educación superior en la sociedad venezolana.

Es un hecho que la educación superior beneficia tanto al individuo como a la sociedad en su conjunto. Entre las funciones tradicionalmente atribuidas a las universidades se cuentan la de transmitir la herencia cultural humana y nacional, constituir parte

principal el sistema científico y tecnológico del país, ser fuente de creación y crítica social y cultural, etc. Por otra parte, es ya un lugar común respecto al tema el señalar que la educación se ha convertido en un canal privilegiado de movilidad social ascendente para importantes grupos sociales, particularmente medios y bajos, si bien esta afirmación espera aún por un tratamiento sistemático y en profundidad.

El desarrollo del sistema educativo venezolano desde 1958, y en particular el nivel superior del mismo, ha estado presidido, en este sentido, por un conjunto de expectativas vinculadas a ideales democráticos e igualitarios fuertemente arraigados en la cultura política del país. La educación ha sido vista como estrechamente ligada a la difusión de una cultura cívica democrática en la población y como mecanismo promotor de la redistribución del ingreso y de la igualdad de oportunidades sociales, lo que significa que además se han extendido profundos valores igualitarios respecto al estudio en condiciones iguales para todos los sectores sociales y estratos socio-económicos, aún al nivel universitario.

Es bien conocida, adicionalmente, la importancia y la dimensión política de nuestro sistema educativo, y en particular de nuestra educación superior. La historia reciente nos recuerda que las universidades han sido centros de agitación intelectual y política de gran importancia, por más que en los últimos años pareciese percibirse un debilitamiento de tal centralidad de los asuntos políticos derivados de la vida universitaria o generados por ella; la prensa diaria por su parte se ocupa de repetirnos la evidencia de la alta complejidad política y administrativa interna del sector universitario, con su multiplicidad de instituciones, organismos de decisión, gremios, etc.

Mencionamos estos aspectos no tanto porque reciban una atención preferencial en este artículo como porque dan una idea de la complejidad del problema y sugieren elementos a tomar en cuenta a la hora de evaluar políticas tanto por lo que toca a su impacto como a su factibilidad. Así, en un contexto como el descrito, la discusión de alternativas de financiamiento adquiere connotaciones críticas por la variedad de intereses, principios y tradiciones que afecta, y por los potenciales efectos reales de largo alcance que su adopción pueda tener más allá del mismo sistema educativo en la estructura y la dinámica social. Mucho más si se tiene en cuenta que entre las alternativas ocupa lugar destacado la de imponer el pago de matrícula y por lo tanto alterar el principio de la "gratuidad" de la enseñanza superior, hasta hoy asociado implícitamente a los favorables efectos distributivos e igualitarios de la educación, y considerado poco

menos que inviolable.

OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO

De todo lo dicho se desprende que la educación superior es considerada al mismo tiempo una realidad a ser evaluada tanto según criterios de eficiencia, rentabilidad y contribución al desarrollo, como de equidad social y educativa. La política de financiamiento es vista generalmente por los distintos sectores involucrados en el debate en torno a la educación superior como un elemento clave y crítico en ambos órdenes evaluativos, por lo que un análisis de alternativas a tal respecto debe afrontar el reto de ofrecer elementos de juicio adecuados en uno y otro orden por separado, así como acerca de su posible conciliación, incompatibilidad o posibilidades de alcanzar transacciones satisfactorias. Sólo si estas exigencias son cumplidas en un nivel aceptable podrá incrementarse el grado de racionalidad de las decisiones en un campo lleno como poco de prejuicios.

Cualquier salida que pueda proponerse al problema financiero de nuestra educación superior debe satisfacer pues criterios de orden tan diverso como: evitar una dependencia extrema de los presupuestos universitarios del aporte del gobierno central, fomentar la eficiencia en el gasto, estimular la igualdad de oportunidades, etc.

EL PROBLEMA DE LAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO

Conviene, en orden a clarificar la discusión, distinguir algunos problemas que normalmente se confunden en las posiciones públicamente asumidas por muchos de los que han intervenido en el debate. Así, se habla indistintamente de privatización de la enseñanza y de eliminación de la gratuidad, siendo que se trata manifiestamente de cosas diferentes. A lo que normalmente se alude con el nombre de privatización es a la creación de universidades y otros institutos de educación superior de carácter no estatal, algo que en años recientes ha ocurrido con frecuencia, pero sin que se afecte ni de lejos el abrumador predominio del sector público en el área, uno de los más acentuados de América Latina por cierto; si, por otra parte, se quiere implicar al hablar de privatización el transferir los actuales institutos públicos al sector privado es algo realmente nuevo y que ningún vocero autorizado de ningún gobierno reciente ha propuesto.

Por eliminación de la gratuidad se suele entender, por otro lado, la introducción de el pago de matrícula en las universidades públicas, una medida que discutiremos más ade-

lante pero que, si bien asemejaría en un aspecto particular a universidades públicas y privadas, no implica de ninguna manera el paso de la primera a propiedad privada.

En la actual coyuntura, la discusión acerca de la gratuidad se planteó a partir de la iniciativa reciente del Ministerio de Educación de realizar una modificación legislativa que abriese paso al cobro de matrícula en el nivel de educación superior. Aunque la iniciativa fracasó, la proximidad de la discusión de la Ley de Educación Superior hace que el tema haya permanecido como una de las opciones en juego para enfrentar el problema del financiamiento universitario.

Había cuenta del marco de referencia que muy resumidamente hemos tratado de dibujar, cabe pasar a la consideración de las alternativas de financiamiento. Obviamente, en un primer acercamiento se distinguen dos estrategias básicas: aumentar la contribución estatal o crear fuentes de ingresos propios.

Examinemos las variantes que asume la primera. En su forma más simple, consiste en continuar la estrategia hasta ahora seguida en la práctica, a saber, esperar que cada año se presente el déficit y proceder a toda clase de negociaciones y presiones para lograr recursos adicionales, refinanciamiento de las deudas, etc. Esta propuesta está virtualmente descartada por razones prácticas: en medio de la actual escasez generalizada de recursos fiscales no parece plausible el éxito de una estrategia tal, como no sea parcial y ocasionalmente. Es, además, inconveniente en principio en cuanto implica la prolongación de una dependencia casi absoluta de las instituciones de educación superior respecto al aporte del estado y de un clima de incertidumbre e inestabilidad que distorsiona la vida universitaria en formas bien conocidas. Cabe dejar sentado, sin embargo, que a pesar de sus inconvenientes, esta parece ser en buena medida la alternativa dominante hasta el momento.

Una forma más elaborada de la alternativa de aumentar la contribución estatal se expresa en la idea —ya bastante popular— de la necesidad de un fondo de financiamiento de la educación superior como un organismo autónomo que procediese a captar recursos y a distribuirlos entre las instituciones. La objeción principal en este caso no es a la idea del fondo mismo —aunque también podría tenerse por discutible— sino a la manera en que se reunirían los recursos económicos para la constitución de dicho fondo. Una de las propuestas en circulación, por ejemplo, incluye como alternativa en este orden una contribución anual de más de 750 millones de bolívares por parte de PDVSA, lo que, como se verá, difícilmente puede ser tenido por otra cosa que un aumento de la contri-

bución del estado.

En su forma más sofisticada, la alternativa de exigir una mayor contribución al estado llega a plantear la discusión acerca de cuál es la responsabilidad propia del estado respecto a la educación superior, esto es, cuál debe ser el nivel apropiado de la contribución estatal al sector. Está fuera de discusión el que el estado tiene un papel sobresaliente en materia del financiamiento de la educación superior, lo cual puede justificarse en primer lugar en atención al criterio de que la sociedad en su conjunto se beneficia de tener una cierta parte significativa de su población en niveles profesionales, científicos e intelectuales, lo que no se lograría si se dependiese para ello meramente de la iniciativa privada; y en segundo que por razones de justicia social la posibilidad de cursar estudios a este nivel no puede verse limitada por la capacidad de pago pura y simple de los diversos individuos, por lo que el estado debe dirigir su acción hacia el logro de la igualdad de oportunidades educativas. Tan relevantes son ambos criterios que en casi cualquier parte del mundo la contribución estatal al financiamiento de la educación superior es proporcionalmente muy significativa.

Esta discusión conduce, sin embargo, a la consideración de la segunda alternativa que habíamos mencionado, a saber, la creación de ingresos propios para las universidades. Pero es bueno notar que conduce a ella de una manera de entrada sugerente: no como resultado de la desesperada necesidad de encontrar recursos para las universidades enfrentadas a un estado tacaño, sino más bien como resultado del hallazgo y la fijación de un grado de compromiso razonable y previsible de parte del estado para con las instituciones de educación superior, y la subsiguiente necesidad de que estas generen mecanismos que originen ingresos propios, nunca con la aspiración a substituir el aporte estatal, que necesariamente seguirá existiendo, pero sí a complementarlo.

La lista de tales mecanismos es larga, si bien algunos de ellos han estado colocados en el centro de la discusión reciente. Pasaremos por alto las propuestas para la creación de una especie de "grupo económico" universitario con bancos, entidades financieras y aseguradoras, etc., por parecernos poco viable y de dudosa conveniencia: piénsese en sus implicaciones en orden a la complejidad organizativa de las universidades, por ejemplo. Un interés muy especial tienen mecanismos del tipo de contratación de servicios a empresas y similares, un campo en el que mucho se ha avanzado recientemente y que sin duda crecerá algo más en el futuro cercano. Concentraremos, sin embargo los comentarios siguientes en el que sin duda es el mecanismo más con-

troversial, a saber, el pago de matrícula.

Argumentos de distinta índole se han puesto a jugar en contra de la imposición del pago de matrícula en las instituciones públicas de educación superior.

Existen argumentos de corte ideológico-doctrinal al estilo de que el pago de matrícula atentaría contra la autonomía—siendo que parece todo lo contrario puesto que moderaría la estrecha dependencia financiera actual respecto al gobierno, que no es precisamente favorecedora de la autonomía—; o que es un atentado contra el estado democrático y la igualdad de oportunidades. En este segundo argumento vale la pena detenerse. Es un hecho bien establecido —y proclamado a menudo justamente por los que también vocean el referido argumento— que los sectores sociales de ingresos altos están sobrerrepresentados en la educación superior (esto es, que la proporción de miembros de estos sectores en el total de estudiantes es muy superior a la proporción de los mismos sectores en la población total del país).

Ahora, parece escapar a muchos el que tal sobrerrepresentación es justamente uno de los resultados del actual método de financiar a la educación superior; dicho directamente, que la mencionada sobrerrepresentación se ha producido inevitablemente a pesar del actual sistema de financiamiento, puesto que casi treinta años de gratuidad en las universidades no han podido evitar tal sesgo. También es un hecho el que las universidades mismas no seleccionan para el ingreso a los estudiantes según el estrato social del que provengan, sino que en buena parte la selección socio-económica ya ha sido hecha a lo largo de la primaria y la secundaria. Si, entonces, la gratuidad no consigue la igualdad de oportunidades, valdría la pena ensayar otros métodos que, al menos, no empeoren la situación. En este contexto, una medida como el pago de matrícula tendría necesariamente que ser complementada por un programa masivo de becas o de créditos estudiantiles que incentivarán a estudiantes de pocos recursos sin que por eso se dejase de cobrar matrícula a aquellos en posición de pagarla. Dicho sea de paso, una medida combinada de estas características implicaría una redistribución más justa del subsidio estatal a las universidades.

Una segunda clase de argumentos contiene básicamente consideraciones de orden práctico. Se plantea, con frecuencia, que recurrir al pago de matrícula es un indicio de poca imaginación y facilismo para el abordaje de un problema complejo. Curiosamente, es común también el escuchar que una medida como esta sería muy difícil de implementar en la práctica. Más interesante, sin embargo, es el argumento según el cual aún de imponerse el pago de matrícula a

aquellos en posición de pagarla, el monto recaudado sería insignificante y no resolvería el problema del financiamiento universitario. De más está recordar que el pago de matrícula no tendría por que implicar un descuido de los demás mecanismos de obtención de recursos propios, pero el hecho es que una evaluación cuidadosa del asunto lleva a la conclusión de que una matrícula de Bs. 5.000 anuales pagada solamente por aquellos en capacidad de hacerlo conseguiría reunir una cifra superior a los 500 millones de bolívares anuales, lo que realmente no puede llamarse una cifra despreciable.

Como puede verse, el pago de matrícula está lejos de ser el fantasma que tantas veces se presenta en la discusión pública respecto al problema. Tampoco es una panacea pero podría representar una contribución significativa a la actual situación del financiamiento universitario, sin por eso lesionar la igualdad de oportunidades educativas tal como hoy existe. Entroncando con la discusión que iniciaba este aparte, debe recordarse que, si bien la sociedad en su conjunto recibe beneficios de la educación superior, lo cual justifica la inversión estatal en esta área, también los individuos reciben un beneficio privado, personal, por el hecho de haber estudiado en la universidad; así, un graduado universitario en promedio tiene garantizado un ingreso de por vida de entre dos y tres veces el de una persona que sólo alcanzó la secundaria. No hay nada injusto en que el beneficiario contribuya a pagar el costo de su educación universitaria, ayudando de paso a otros menos dotados de riqueza a acceder a la misma.

NOTAS

- (1) Las opiniones y afirmaciones de hecho que aparecen en este artículo se fundamentan en el trabajo del autor titulado "Alternativas de Financiamiento para la Educación Venezolana (un análisis con particular referencia a los efectos redistributivos)". Mimeo, Abril. 1986.
- (2) Anteproyecto de Ley de Educación Superior. Exposición de Motivos. Pág. 7. Caracas. 1985.
- (3) Angarita, E.: "El Gasto y el Financiamiento en las Universidades Nacionales: un Análisis Económico Político".
- (4) CRESALC-UNESCO: "La Educación Superior en Venezuela". p. 84.

