

EL GASTO EN EDUCACION

CERPE

La Educación en Venezuela se encuentra en crisis permanente. Entre las muchas facetas de la crisis, el crecimiento en el gasto educativo se presenta periódicamente como uno de los condicionamientos más fuertes para el desarrollo de nuestra Educación. En fecha reciente, últimos días del mes de Junio, a propósito del nuevo Proyecto de Presupuesto presentado a la Cámara de Diputados, el tema ha salido de nuevo a la luz pública y se han barajado cifras, proyecciones y nuevas hipótesis.

Ciertamente, el problema padece características sumamente graves. Los incrementos experimentados por los presupuestos educativos en los últimos años llevan a interrogarse sobre el ritmo y los volúmenes que va a alcanzar el presupuesto en un plazo de tres o cuatro años. Por ejemplo, si se mantiene la tasa interanual promedio del 22 por ciento de los años 69-77, el año 1981 el presupuesto del Ministerio de Educación puede alcanzar los 15.000 millones de bolívares, cantidad que supera todo el Presupuesto Nacional de hace apenas cinco años y que exigirían, de mantenerse las proporciones actuales,

un Presupuesto Nacional de 80.000 millones.

El problema no es nuevo. El gasto educativo ha constituido una de las preocupaciones fundamentales del Ministerio de Educación, el Economista Carlos Rafael Silva, y de su equipo de administradores en los dos últimos años. Ahora bien, los esfuerzos realizados por imponer una componente de racionalidad al gasto educativo, más que abrir posibles vías de solución, han arrojado todavía más luz sobre lo limitado de los mismos esfuerzos y las características asfixiantes del modelo educativo en el que estamos envueltos.

El presente artículo recoge los rasgos más resaltantes del modelo educativo en función de los gastos, así como las presiones crecientes que va experimentando y los costos sociales que conlleva dicho modelo. En el fondo, lo que está planteado es una reformulación del modelo educativo en función de las necesidades nacionales, sobre todo de las clases más desfavorecidas. Esta es una exigencia que desde dentro del mismo sistema capitalista se le impone al Estado como tarea inaplazable.

LA DISTRIBUCION DEL GASTO

Una aproximación más adecuada al gasto educativo implica la consideración del modelo de distribución del gasto educativo por Programas del sector oficial nacional, a pesar de que la reorganización administrativa del Ministerio de Educación de 1975, no siempre hace fácil rastrear en las Memorias los gastos de algunos Programas a lo largo de los años.

1. Pre-escolar

El Pre-escolar comienza a ser asumido como tarea nacional en la década de los setenta. En los últimos nueve años el esfuerzo del sector oficial nacional ha multiplicado por veintidós la matrícula. La participación en el presupuesto educativo es del 2 por ciento para el año 1977. Todavía se está lejos de una atención adecuada si se tiene en cuenta que a nivel nacional —oficial y privado— sólo se cubre el 27 por ciento de la población en edad pre-escolar.

2. Primaria

La primera observación está dirigida a señalar la decreciente participación de la Primaria en el Presupuesto de Educación, hasta alcanzar para 1977 un 11 por ciento (Ver cuadro No. 2). Este hecho pudiera ser indicativo de que se han logrado cubrir las metas fundamentales de escolaridad para Primaria. Sin embargo, el mismo Ministerio de Educación en la Memoria y Cuenta (1977) reconoce que un 9 por ciento de la población en edad comprendida entre 7 y 13 años no está incorporada al sistema escolar. Además, si se considera que el incremento interanual promedio de la matrícula para los años 69-77 ha sido del 3 por ciento, ligeramente inferior al crecimiento natural de la población, se plantea el interrogante de si se ha renunciado a incorporar al sistema escolar a los 200 mil alumnos como mínimo, que quedan fuera del mismo.

El gasto directo anual por alumno de Primaria es para 1977 de Bs. 635.

CUADRO 1: PRESUPUESTOS NACIONALES Y DEL MINISTERIO DE EDUCACION (Millones de Bs.)

Años Fiscales	Presupuesto Nacional	Ministerio de Educación	%
1969	10.176,0	1.397,8	13,7
1970	10.286,0	1.668,6	16,2
1971	12.768,0	1.888,2	14,3
1972	13.478,0	2.237,0	16,6
1973	14.872,0	2.837,7	19,1
1974	42.518,0	3.656,3	8,6
1975	39.878,0	4.809,3	12,1
1976	44.571,0	5.659,6	12,7
1977	35.836,0	6.904,7	19,3
1978*	44.480,0	7.212,1	16,2
1979**	46.541,0	7.542,7	16,2

Fuente: OPSU, Separata Estadística, 1977

(*) Presupuesto Legislativo

(**) Proyecto de Ley de Presupuesto.

3. Media

El número de alumnos que abarca el sector oficial nacional ha tenido un incremento del 217 por ciento con respecto a 1969. Sin embargo, su presupuesto ha crecido en un 539 por ciento. En el mismo período los gastos directos por alumnos han crecido de Bs. 842 a Bs.1768. A pesar de este crecimiento, se observa que en términos relativos la participación en el presupuesto de Educación ha decrecido con respecto a años anteriores.

4. Institutos de Educación Superior

El presupuesto destinado para este Programa ha experimentado en el lapso 69-77 un incremento del 1.590 por ciento, signo del impulso que recibe la nueva política de diversificación de la Educación Superior, como alternativa a las Universidades. Aunque para el 78 la incorporación de los nuevos aumentos de sueldos a Profesores incrementa el gasto promedio por alumno puede que estos Institutos todavía resulten para el Estado una salida atractiva; al menos por motivos económicos, a la presión que se ejerce sobre la Universidad, y más si se tiene en cuenta que la mayoría de las carreras abarcan 2 ó tres años de estudio. Para mayor información sobre los gastos por alumnos véase el Cuadro 3.

5. Universidades Nacionales

El presupuesto de las Universidades Nacionales ha experimentado en el lapso 69-77 un incremento del 575 por ciento, mientras que la matrícula ha crecido en un 228 por ciento. Por otra parte, la participación en el presupuesto ha alcanzado un 34,7 por ciento. La restricción presupuestaria del año 75 para las Universidades, coincide con la fuerte expansión que experimentan los Institutos de Educación Superior. Aparentemente, este indicio de restricción presupuestaria para las Universidades Nacionales ha sido superada; a juzgar por las asignaciones posteriores.

El gasto anual promedio por alumno en el lapso 69-77 ha variado de Bs. 9.091 a Bs. 12.970. Para una relación de los gastos anuales por alumno de cada Universidad véase el Cuadro 3.

Finalmente, si se reúnen los dos presupuestos destinados a Educación Superior el porcentaje del presupuesto del Ministerio de Educación es para el 76 del 36,9 por ciento y para el 77 del 40,7 por ciento.

PRESIONES SOBRE EL GASTO EDUCATIVO

En este breve análisis —de la distribución de la matrícula y del gasto— podemos descubrir algunos elementos de presión que pueden agravar las ya muy graves tendencias estadísticas de crecimiento vo-

CUADRO 2: PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS (millones de Bs.)

Años	Pre-escolar	%	Primaria	%	Media	%	I. y C. Univ.	%	Univ. Nac.	%
1969			452,0	32,8	191,7	13,7	25,9	1,9	417,4	30
1970			576,4	34,5	232,2	13,9	28,0	1,7	499,7	29,9
1971			654,2	34,7	320,1	17,0	37,4	2,0	534,2	28,3
1972			733,0	32,8	379,8	17,0	66,3	3,0	794,1	35,5
1973			777,8	27,4	457,0	16,1	79,5	2,8	938,5	33,1
1974			933,2	25,5	658,6	18,0	162,0	4,4	1.166,5	31,9
1975			1.024,2	21,3	725,3	15,1	244,0	5,1	1.172,1	24,4
1976	140,7	2,6	742,5	13,6	972,9	17,8	321,0	5,7	1.715,2	30,3
1977	139,0	2,0	782,9	11,0	1.033,1	15,0	411,9	6,0	2.398,9	34,7

Fuente: Ministerio de Educación, Memorias y Cuentas OPSU, Boletín Estadístico, 1977

N.B. El cuadro incluye las modificaciones al Presupuesto legislativo. Hasta 1975, el Programa de Primaria incluye el Pre-escolar y la Normal; y el Programa de Media incluye a los Pedagógicos.

CUADRO No. 3: NUMERO DE ALUMNOS Y COSTOS POR ALUMNOS EN LOS INSTITUTOS UNIVERSITARIOS Y EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

INSTITUTOS UNIVERSITARIOS	No. ALUMNOS 1976 - 1977	COSTO ANUAL POR ALUMNO (Bs.)
4 Pedagógicos	21.327	5.472
4 Politécnicos	3.496	16.876
10 Tecnológicos	5.787	11.137
6 Colegios Universitarios	9.086	7.496

UNIVERSIDADES	No. ALUMNOS 1976 - 1977	COSTO ANUAL POR ALUMNO (Bs.)
UCV	56.200	14.846
ULA	26.112	10.771
LUZ	38.205	9.714
UC	36.077	8.662
UDO	12.300	14.978
UCO	9.712	8.971
USB	4.429	32.538
USR	4.267	8.731
UNET	1.587	17.634
UNELLEZ	513	40.877

Fuente: OPSU, Boletín Estadístico, 1977

CUADRO 4: MATRICULA ESCOLAR (totales nacionales)

	Primaria	%	Media	%	Superior	%
58-59	900,213	88,8	96.889	9,6	16.795	1,7
63-64	1.349.119	83,3	233.720	14,4	36.999	2,3
68-69	1.609.173	78,6	374.706	18,3	62.449	3,1
73-74	1.924.040	72,1	584.211*	21,9	159.269	6,0
78-79**	2.338.302	64,9	902.766*	25,1	362.388	10,7

Fuentes: Ministerio de Educación, Memorias y Cuentas. OPSU, CNU, Boletín Estadístico, 1977

(*) Educación Media Diurna
 (**) Proyecciones nuestras.

raz del gasto educativo.

1. La "ola matricular"

El fuerte crecimiento de la matrícula de Primaria en los años 60, se ha estancado durante esta década, con una población constante, cercana al 10 por ciento

que, no se incorpora al sistema escolar. Lógicamente, este nivel de escolarización en Primaria presiona como una ola el crecimiento en la Educación Media y Superior. Como puede verse en el Cuadro 4, los estudiantes de Educación Media que hace 20 años no llegaban al 10 por ciento

de la población matriculada, hoy significan el 25 por ciento. Y los universitarios han pasado en 20 años del 1.7 por ciento al 10 por ciento de la población matriculada.

Ahora bien, si los gastos por alumno en Educación Media son tres veces más altos que en Primaria, y en la Universidad siete veces más que en Educación Media, la ola matricular presiona irresistiblemente sobre el gasto y, al parecer, seguirá presionando durante la próxima década.

2. Los proyectos de elevación del nivel académico y, por consiguiente, del sueldo de los docentes.

El último proyecto de Ley de Educación preveía la exigencia de una preparación universitaria para todos los niveles de docencia. Esto, lógicamente, tiene que conducir a un nivel de remuneración equivalente al del profesor graduado en los Institutos Superiores de Educación o en la Universidad. Sola la implementación de este ideal de formación del docente llevaría en corto plazo, a duplicar casi el presupuesto de Pre-escolar y Primaria.

El hecho de que el Proyecto de Ley no haya sido aprobado todavía, no quiere decir que no exista una fuerte presión tanto para su aprobación como para acercarse, aun sin su aprobación, a ese ideal de equiparación por arriba.

3. Las exigencias gremiales

Un Ministerio, donde la mayor parte de su presupuesto se dedica a sueldos y salarios, está muy sujeto a las presiones gremialistas. Es cierto que ha habido en los últimos años notables aumentos de sueldos. Pero, la inflación ha erosionado en gran parte ese aumento. Por consiguiente, se pueden prever fuertes presiones sobre el presupuesto educativo en los próximos años. Por otra parte, los educadores por su número, por su significado social y por su conciencia reivindicativa aumentada en los últimos años, tiene una gran capacidad de presión.

4. La expansión burocrática.

El burocratismo del modelo es una causa constante de presión sobre todo el gasto educativo.

Resulta muy significativo que el propio Ministerio de Educación en la Exposición de la Memoria y Cuenta del 77 señale que: "En el nivel central se ha acordado no proveer aquellos cargos que quedan vacantes sino cuando las exigencias apremiantes así lo demanden. En razón de esta política, durante el año 1977 el Ministerio de Educación pudo realizar economías estimadas en alrededor de 200 millones de bolívares..." (pag. XXI). A pesar de estos y otros esfuerzos apreciables de racionalidad administrativa sana

todavía resultan muy abultadas las asignaciones a los Servicios Centrales.

5. Inflación del costo de la vida

La carrera inflacionaria que atraviesa el País incide también como elemento de presión sobre los gastos educativos.

Si tomamos como índice de referencia la tasa interanual promedio de 7,5 por ciento que fue la de la Región Capital para los años 1974-76, resulta evidente que los sueldos de los profesores y personal auxiliar no han sido lo suficientemente elásticos a las variaciones del costo de la vida. Esto tiene como consecuencia la concentración de elementos de presión en manos de los gremios educativos que la ejercerán continuamente para alcanzar demandas salariales que no resultarán fáciles de satisfacer.

6. La presión de la Educación Superior

Quizás merece destacarse en el momento presente la capacidad de presión de la Educación Superior sobre una participación creciente en el reparto del presupuesto educativo. Las razones son obvias, como se han mostrado en el poder político de negociación que han desarrollado en los conflictos salariales de FAPICUP con el Ministerio de Educación y en los ajustes salariales de los profesores de la UCV y otras Universidades. Si, además, se tiene en cuenta que tiene asignada una cantidad del presupuesto superior al 40 por ciento, y que el gasto por alumno puede variar entre veinte y setenta veces al de un alumno de Primaria, se puede concluir la gravedad de toda presión que venga de la Educación Superior para el gasto educativo.

Estas breves notas sobre algunas de las posibles fuentes de presión sobre el gasto educativo permiten calibrar de alguna manera la capacidad del modelo de sistema educativo vigente para presionar sobre el Estado que posee una debilidad congénita sobre todo ante las presiones que pueden tener repercusiones políticas.

A MODO DE CONCLUSION

1. La primera conclusión que sacamos es sumamente simple, pero dramática: esto no puede seguir así porque no va a haber dinero suficiente.

Las tendencias estadísticas, aunque estén reforzadas por fuertes presiones sociales, están llegando al techo de las disponibilidades de los recursos. Es urgente pensar en nuevos caminos.

2. Los nuevos caminos para la resolución del problema no se pueden reducir a la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. Esto, sin otras rectificaciones más radicales, sólo retrasaría la crisis y mantendría —y aun aumentaría— los cos-

tos sociales del modelo. Aquí estamos ante un problema de justicia.

Son costos sociales que atentan contra la justicia las puertas cerradas, todavía para muchos, del sistema escolar (9 por ciento en Primaria); las frustraciones por tener que desertar del mismo (8,2 por ciento en Primaria en el curso 75-76); las deformaciones de un sistema linealmente orientado desde el Pre-escolar a la Universidad, las tendencias hacia lo abstracto e intelectualista que a menudo más bien incapacitan para el trabajo productivo; las discriminaciones sociales que el sistema educativo mantiene y refuerza.

También son costos sociales del sistema educativo las necesidades urgentes no satisfechas en otros sectores por todos los recursos que se han sustraído para la educación.

Pero tal vez el costo social más globalizador, aunque difícilmente cuantificable, es la deformación social y cultural de que el sistema educativo se justifica por sí mismo y, en vez de estar al servicio del país, exige cada vez más un país petrolero a su servicio. Por todo ello, la segunda conclusión es no menos dramática que la primera: esto no puede seguir así porque es injusto.

3. Es urgente la necesidad de redefinir una política educativa y, más específicamente, una política del gasto educativo. Es insuficiente, aunque necesario, un planteamiento ético de austeridad, de administración honesta, de vocación de servicio, etc. También es insuficiente, aunque legítimo, un planteamiento ideológico de que sólo el socialismo puede estructurar con racionalidad un modelo educativo. Los costos sociales de esperar la implantación política del socialismo serían demasiado dolorosos.

El momento presente tal vez tiene la ventaja de que, por una parte, se ha generalizado la conciencia de la crisis del sistema educativo y, por otra, los responsables de las políticas educativas están reforzados a tomar medidas que rompan las inercias anteriores.

La distribución del gasto educativo —y todo el sistema educativo, en general— necesita urgentemente un nuevo criterio de racionalidad, que no puede ser sino una definición lúcida de qué país tenemos y qué país queremos. Ese criterio de racionalidad no puede quedar en formulaciones puramente declarativas —como "la revolución educativa"— sino que debe ser operativa a todos los niveles. Es necesidad nacional un Estado que imponga una racionalidad objetiva y que no esté al servicio de los intereses económicos o partidistas o de las inercias consagradas. Tal vez esté en la educación el reto más grande y hermoso que se le presenta al nuevo gobierno.