

El gasto en educación superior

CERPE*

En los últimos meses se ha planteado de modo agudo el problema presupuestario y el Crédito Adicional para cubrir los déficits económicos de las instituciones de Educación Superior, y muy especialmente de las Universidades Nacionales. Los pronunciamientos en los medios de comunicación, las presiones veladas o abiertas, las amenazas de cierres y tomas son como un episodio más del panorama educativo nacional. Paradójicamente, llama la atención la ausencia de información y de análisis sobre el estado económico de este nivel. En lo que sigue, se van a recoger los rasgos más sobresalientes sobre el gasto de los últimos años en Educación Superior que pueden ayudar a aclarar parcialmente lo que está planteado de forma tan acalorada.

I CRECIMIENTO DEL GASTO EDUCATIVO

En Venezuela las dimensiones del gasto estatal se puede decir que se dividen en dos eras distintas cuyo límite en el tiempo es el año 1974, originado por los nuevos ingresos petroleros. Por eso este análisis del crecimiento del gasto educativo, se sitúa a partir de dicho año.

1. Crecimiento del Presupuesto Nacional

El crecimiento del Presupuesto Nacional se encuentra estrechamente ligado a los ingresos petroleros y a sus va-

riaciones difícilmente previsibles. A partir del año 1974, su crecimiento ha sido lento, con un incremento interanual del 5 por ciento. En cifras absolutas, el Presupuesto Nacional en los últimos seis años ha crecido en bolívares 14.558.8 millones.

2. Crecimiento del Presupuesto Educativo

Los recursos asignados por el Estado al Ministerio de Educación han crecido fuertemente en el período considerado, con un incremento interanual del 16 por ciento, lo que ha elevado el presupuesto en un 244 por ciento. En cifras absolutas, el Presupuesto del Ministerio de Educación en el período 74-80 ha crecido en Bs. 5.277.8 millones.

3. Crecimiento del Presupuesto de Educación Superior

Entre las asignaciones del Ministerio de Educación, las asignaciones a las Universidades y a los Institutos y Colegios Universitarios ocupan un lugar central. El conjunto de estas instituciones ha tenido un incremento interanual en sus asignaciones, en el período considerado, del 17 por ciento, lo que ha llevado a un incremento de sus presupuestos en un 254 por ciento, que significa en cifras absolutas Bs. 2.116,0 millones.

Resulta interesante observar cómo se distribuye este incremento entre las Universidades y los Institutos y Colegios Universitarios. El presupuesto de las U-

niversidades ha crecido en una tasa interanual del 16 por ciento, y los Institutos y Colegios Universitarios en un 23 por ciento. Los primeros han duplicado su presupuesto con un crecimiento de Bs. 1.709,3 millones; los segundos han triplicado su presupuesto, con un crecimiento de Bs. 406,7 millones.

4. Relaciones entre los Presupuestos

El crecimiento en el presupuesto asignado a la educación indica la importancia que el Estado le asigna dentro de su planificación. Dentro de un presupuesto limitado, la decisión de que uno de los sectores se desarrolle prioritariamente implica el sacrificio social de desacelerar el crecimiento de otros sectores y servicios. Más aún se puede plantear la pregunta crítica de si existe cierta relación positiva entre los crecientes desembolsos económicos en educación superior y un desarrollo cuantitativo y cualitativo del país. Ciertamente, esta relación no es sin más evidente y hasta puede que no sea cierta en nuestro caso.

Resulta significativo el crecimiento de la participación del presupuesto del Ministerio de Educación en el Presupuesto Nacional. En el período considerado, la proporción del gasto educativo alcanza los mismos niveles proporcionales anteriores al año 74. Esto indica que el gasto educativo ha crecido en la misma proporción, aunque a distinto ritmo, que los nuevos ingresos petroleros.

* Centro de Reflexión y Planificación Educativa

CUADRO No.1

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (Millones de bolívares)

AÑOS	Pre-Escolar	%	Primaria	%	Media	%	Institutos y Colegios Universitarios	%	Universidad Nacional	%
1974 *			933,2	25,5	658,6	18,0	162,0	4,4	1.212,1	33,1
1975 *			1.024,2	21,3	725,3	15,1	244,0	5,1	1.583,4	32,9
1976	140,7	2,6	742,5	13,6	972,9	17,8	321,0	5,6	(1)1.724,5	30,3
1977	139,0	2,0	782,9	11,0	1.033,1	15,0	387,6	5,9	2.391,2	36,8
1978	135,6	2,3	794,1	10,9	1.029,9	14,1	452,6	6,3	2.670,8	35,6
1979	171,2	2,0	970,2	11,2	1.287,5	14,8	(1)497,5	5,9	(1)2.439,8	29,9
1980 **	198,6	2,2	1.678,8	18,8	583,9	6,5	568,7	6,4	2.921,4	32,7

FUENTE: Memoria y Cuenta del M.E.
CNU-OPSU, Boletines Estadísticos

(1) Sin crédito adicional

* El Programa de Primaria incluye el Pre-escolar y la Normal; el Programa de Media incluye a los Pedagógicos.

** Para este año bajo la columna de Primaria aparece el Presupuesto de Educación Básica (incluye los 3 primeros años de Media); bajo la columna de Media aparece el Presupuesto de Educación Media Diversificada y Profesional.

Si, por una parte, llama la atención la creciente participación de las instituciones de nivel superior del Presupuesto del Ministerio de Educación, que pudiera indicar el interés nacional por el desarrollo de este nivel educativo, no deja de llamar la atención, por otra parte, el desequilibrio que esto produce en la participación de otros niveles socialmente mucho más prioritarios; en el mismo Presupuesto (Ver Cuadro). Pareciera que el Estado venezolano gastara generosamente en Educación Superior, a costa de mermar recursos a la Educación Primaria. El desequilibrio resulta más agudo, si se tiene en cuenta que se deja de asistir a aquellos que están más necesitados, al 40 por ciento de los niños que desertan antes de terminar su sexto grado, o al otro 20 por ciento de niños que no tienen la oportunidad real de ingresar en el sistema educativo.

Dentro de la Educación Superior, comienza a sentirse una tímida tendencia a redistribuir su presupuesto a favor de los Institutos y Colegios Universitarios. Esto parece formar parte de una política del Estado venezolano de desarrollar alternativas distintas a la Universidad dentro de la Educación Superior. Aunque se mantiene un crecimiento constante de año en año, las metas propuestas en el V Plan de la Nación están bastante lejos de cumplirse. En este Plan, para el año 80 estaba propuesta una distribución del presupuesto en 35 por ciento para los Institutos y Colegios Universitarios y el 65 por ciento para las Universidades.

El VI Plan de la Nación formula metas parecidas para el año 1985. Al no diseñar ninguna estrategia para su consecución pudieran preverse resultados parecidos al Plan anterior.

El exceso de optimismo de los planificadores, se contraponen a los serios obstáculos sociales y culturales para introducir alternativas de educación superior distintas a la de la Universidad.

II. PROBLEMAS QUE INCIDEN EN EL GASTO DE EDUCACION SUPERIOR

Para tratar de entender por dónde se desagua el presupuesto de Educación Superior, se van a presentar algunos de los factores que presionan más fuertemente sobre el gasto.

1. Matrícula estudiantil

El crecimiento matricular ha crecido claramente en los últimos años y se espera razonablemente que el crecimiento continúe en el próximo futuro presionando tanto en la demanda de mayor número de docentes, como en la expan-

Institutos Universitarios	No. Alumnos 78 - 79	Costo Anual por Alumno Bs.
5 Pedagógicos	19.628	8.818
4 Politécnicos	4.266	17.021
11 Tecnológicos	8.259	16.430
7 Coleg. Universit.	8.943	13.172

sión de facilidades físicas y servicios.

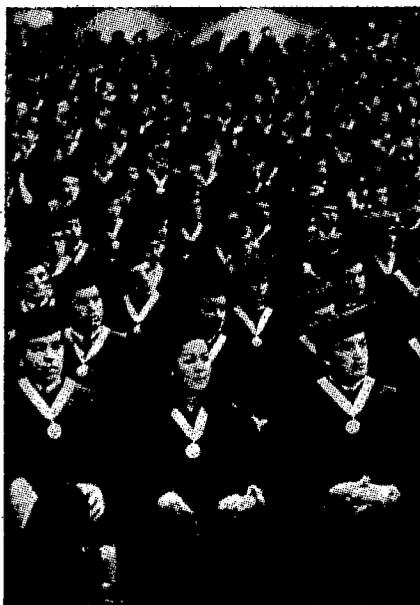
Además, si se relaciona globalmente la matrícula de los sucesivos años con los egresados, se puede deducir que o existe un alto índice de repitencia o de deserción, o ambas cosas a la vez de modo alarmante, desviando los recursos y convirtiendo a las instituciones en ineficaces y parasitarias.

De este modo las cifras de gasto por alumno que resultan de promediar el presupuesto institucional por el número de alumnos nominalmente atendidos, son sencillamente falsas, al contar a los miles de estudiantes fantasmas que solamente cumplen con el requisito de la inscripción o que se retiran después de unas semanas.

No existen, lamentablemente, estudios sobre desertores y repitentes del sistema, ni de costo por alumno o por egresado, ni de los beneficios sociales que reportan estos últimos. Ni la toma de decisiones para asignar los presupuestos tiene racionalidad social y, en consecuencia, se ve conducido por presiones de clase y chantajes políticos.

2. Personal docente y de investigación

El crecimiento de los docentes es



francamente notable para este período; casi se duplican para las Universidades y se cuadruplican para los Institutos y Colegios Universitarios, como es de preverse por su reciente creación. Como se puede prever, este crecimiento tan acelerado incide fuertemente sobre el presupuesto ordinario. En el año 1978 los gastos de personal representaban el 63 por ciento del gasto de las universidades. Muy unido a este capítulo, la partida de Transferencias que comprende prestaciones sociales, jubilaciones, subsidios, becas, etc., andaba por el orden del 12 por ciento del gasto anual. Ambas partidas alcanzaron hasta el 75 por ciento del gasto total de las Universidades.

El personal universitario, por su alto poder social, ha realizado demandas de aumentos salariales que inciden sobre toda previsión presupuestaria, absorbiendo una parte substancial de los créditos adicionales. En el año 1979, las partidas Gastos de Personal y Transferencias absorvieron alrededor del 75 por ciento del Crédito Adicional a las Universidades.

Por su actualidad, se hará referencia a los planteamientos crediticios realizados últimamente por las Universidades. Brevemente, se pueden distinguir las siguientes fases:

a) El conjunto de las Universidades reclaman que los aportes del Estado venezolano a las Universidades Nacionales para 1980, sólo representan cerca del 50 por ciento de las solicitudes de recursos presentadas.

b) Las Universidades Nacionales formulan sus respectivas solicitudes de Crédito Adicional que suman la cantidad de Bs. 2.100 millones.

c) Una comisión del Ministerio de Educación, de Hacienda y OPSU proponen al CNU que se reduzca el crédito a Bs. 530,4 millones.

d) El Núcleo de Vicerrectores administrativos reconsidera la proposición y recorta su petición de Crédito Adicional a Bs. 1.577,57 millones. Esta petición es reiterada de nuevo por el CNU.

e) Siguen las conversaciones de alto nivel, mientras aparecen por la prensa diaria las declaraciones de las autoridades universitarias de la ULA, UDO, USB, etc., sobre sus respectivos déficits y amenazas veladas de cierre:

f) Los rectores de las Universidades rinden sus confesiones de cuentas ante el Ministro de Educación y reciben promesas de ser atendidos.

g) Se habla que el gobierno puede conceder un Crédito Adicional del orden de Bs. 1.000 millones.

H) En la reunión del Gabinete del 22-9-80 se aprueba la cantidad de Bs. 800 millones. Pero existe en el ambiente la sensación de que el gobierno irá cediendo de a poco hasta satisfacer las demandas planteadas.

Si se concede el Crédito Adicional en la alternativa suave propuesta, el presupuesto de Educación Superior alcanzaría un 44 por ciento del presupuesto del Ministerio de Educación. En la alternativa más fuerte, el presupuesto universitario llegaría a representar el 48 por ciento del presupuesto del Ministerio de Educación. En cualquiera de los casos, el sector universitario acapararía recursos económicos que se sustraerían de otras áreas no menos prioritarias.

3. Problemas de distribución del gasto

La distribución del gasto, en gasto corriente y de capital refleja la previsión y racionalidad para alcanzar niveles de calidad educativa deseables.

El gasto de capital en la Educación Superior venezolana era bajo en relación

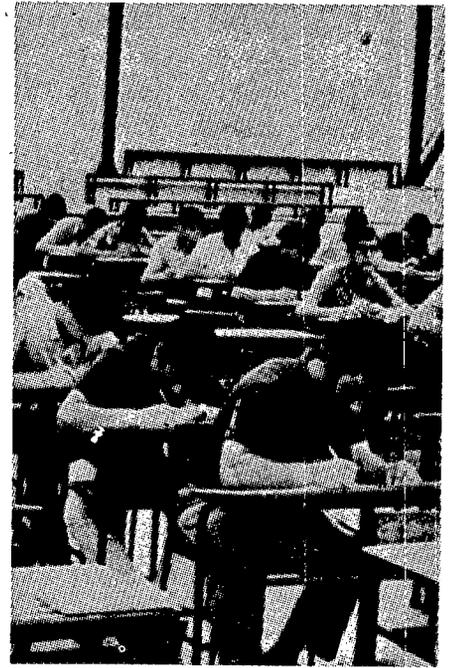
a otros países en 1975. En años sucesivos, la proporcionalidad de la distribución del gasto se ha mantenido entre el 4 y el 8 por ciento para el gasto de capital. En este capítulo también se ha quedado corto lo planificado en el V Plan donde estaba prevista una inversión de capital del 19 por ciento (Bs. 3.518 millones) del presupuesto de Educación Superior para el quinquenio.

Recientemente, se ha creado la Comisión Interministerial para estudiar el Financiamiento a las Universidades, donde se está elaborando la "Ley de Crédito Público para Construcciones y Dotaciones de las Universidades y Centros de Educación Superior". Las necesidades consignadas en esa ley requieren asignaciones por el monto de Bs. 5.450 millones para desarrollar en los próximos cinco años las necesidades de planta física y dotaciones.

III FUTURO PROXIMO DEL GASTO EN EDUCACION SUPERIOR

La dinámica del crecimiento del gasto en Educación Superior al estar sometido a variables externas al propio sistema educativo, como son, entre otras, los ingresos extraordinarios del petróleo, inflación, capacidad política de negociación de los gremios, hace que toda la previsión del gasto en un futuro próximo sea poco confiable.

Según la versión preliminar del VI Plan, para el año 1985, el Presupuesto del Ministerio de Educación alcanzará a Bs. 16.635,9 millones y el presupuesto de Educación Superior a Bs. 5.462,5 mi-



llones. Estas proyecciones del gasto al no tener diseñada su estrategia correspondiente corren el riesgo serio de quedar en meros deseos.

De todos modos toda proyección del gasto educativo tendrá que hacer referencia al Presupuesto Nacional, tan dependiente y reflejo no del trabajo productivo del venezolano, sino de la coyuntura energética. ¿Podrá crecer en el ritmo apropiado para cubrir las exigencias insaciables de un sistema educativo con pies de barro?

¿Y ENTONCES?

Parece claro que no se puede llevar adelante una política de democratización en los niveles educativos más elementales, cuando se devían el grueso de los recursos a satisfacer una demanda incontrolada a niveles educativos superiores. Parece también claro que la distribución de los recursos obedece más a la capacidad de presión política de los usuarios y administradores de la Educación Superior que a una racionalidad jerárquica de prioridades nacionales.

Aunque resulte casi utópico, se impone una racionalización administrativa, sobre todo en las universidades, con un control eficaz por parte del Estado. También se impone, aunque es de mal tono el expresarlo, alternativas de financiamiento para las Universidades Nacionales. No se puede imponer al país por más tiempo sacrificios crecientes que afectan a la población más necesitada por cuestionables beneficios para el mismo.

