# EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR

*La universidad venezolana tiene severos problemas económicos. Esta es una generalización que difícilmente será cuestionada por cualquier persona que tenga vínculos con una institución universitaria, o que meramente se haya limitado a seguir por la prensa el comportamiento del sector. El significado y las implicaciones de esta afirmación, sin embargo, están lejos de ser tan unánimes. Este artículo está dedicado a explorar el asunto en sus diversos componentes.*

***Juan Carlos Navarro***

## PRESUPUESTO O MUERTE

El título de esta sección, que podría mover a la risa si no fuera todavía tan influyente en la toma de decisiones universitarias, está pintado en una avenida caraqueña como legado de una de las últimas marchas universitarias. Sintetiza todo un punto de vista acerca de lo que es y debería ser el financiamiento de las instituciones de educación superior: aquel según el cual el Estado debería financiar apropiada y completamente todo el funcionamiento de las universidades públicas. Este es, a todos los efectos prácticos, el modelo vigente en la práctica del financiamiento universitario: en su conjunto —aunque en esto, como en todas las generalizaciones que siguen, existen variaciones considerables entre instituciones que hacen injusta la afirmación para ciertos casos— las universidades públicas venezolanas dependen en un 93 por ciento de fondos directamente transferidos cada año por el Ministerio de Educación, lo que deja a ingresos de otras fuentes en los alrededores del 7 por ciento.

La naturaleza extrema del slogan indica, con fuerza, que no existe ni debe existir otra alternativa de financiamiento. Su tono combativo, apunta a la insatisfacción de los que las escribieron y los que con ellos coinciden acerca del nivel actual de apoyo financiero a las instituciones universitarias: presupuesto justo, presupuesto equilibrado, más presupuesto.

Una rápida mirada a las cifras disponibles indica que el apoyo del Estado a la educación superior ha sido consistente y considerable a lo largo de las últimas décadas. Ha habido altibajos, pero el monto global en términos reales del presupuesto universitario se ha mantenido y en los últimos años se ha incrementado. Ciertamente, si se compara con 1983, ha habido un descenso en el gasto por estudiante, lo que resulta de la combinación de un presupuesto global estable con un aumento considerable del número de estudiantes; pero, muy significativamente, la proporción del gasto en educación superior dentro del presupuesto global del Ministerio de Educación se han mantenido, lo que parece indicar que cualquier descenso en la cantidad de recursos disponibles por estudiante no ha sido un perjuicio específico causado a la educación superior como resultado de un cambio de prioridades en el presupuesto de educación, sino por el contrario el resultado de un descenso general del gasto público como consecuencia de la decadencia económica del país como un todo. Así, si se compara el comportamiento del presupuesto de los diversos niveles educativos, la secundaria y la básica se han defendido mucho menos de la disminución del gasto público que la educación superior. Y si se compara el patrón de gasto público en educación en Venezuela con el de otros países de América Latina, se observará que la proporción dedicada por nuestro país a educación superior es casi única por lo grande —de hecho, es casi el doble que el promedio de los países de la región—.

La conclusión no puede ser sino que ha habido, para las dimensiones y posibilidades económicas del país, un apoyo excepcionalmente grande y sostenido a la educación superior por parte del Estado. Tanto, que, en propiedad, la única posibilidad de hacerlo mayor depende de una rápida y considerable recuperación de la economía, que hiciese posible niveles de gasto público hoy inviables, dentro de los cuales una cuota podría ser dedicada a educación superior.

De momento, y hasta que llegue ese día, los problemas económicos están allí y se agudizan con el paso del tiempo. El presupuesto puede ser justo, pero poca duda cabe de que es también insuficiente. Las universidades recurren cada vez más a profesores contratados a dedicación parcial por no tener recursos para llenar plazas a dedicación exclusiva, con el consiguiente costo en términos de calidad. La infraestructura física en muchos casos se deteriora. Los laboratorios cuentan con instrumentos y maquinaria obsoleta. Las publicaciones científicas dejan de recibirse porque no hay dinero para cancelar subscripciones. Hay cada

**Cuadro 9**

**Evolución de las principales magnitudes del presupuesto de educación superior (1983-1995)***

| Año | Presupuesto de Ed. Superior | Indice 1983=100 | Ed.Sup./ Pres. M.E. | Gasto por estudiante | Indice 1983=100 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1983 | 51.991.297.071 | 100,00 | 36,07% | 137.101,34 | 100,00 |
| 1984 | 36.649.660.266 | 70,49 | 32,99% | 95.557,04 | 69,70 |
| 1985 | 43.052.913.103 | 82,81 | 38,77% | 98.090,97 | 71,55 |
| 1986 | 37.698.283.331 | 72,51 | 34,98% | 85.341,59 | 62,25 |
| 1987 | 54.142.394.988 | 104,14 | 34,44% | 115.844,33 | 84,50 |
| 1988 | 45.696.018.907 | 87,89 | 39,98% | 89.638,88 | 65,38 |
| 1989 | 37.973.237.093 | 73,04 | 28,46% | 71.802,47 | 52,37 |
| 1990 | 36.130.925.161 | 69,49 | 29,81% | 65.689,01 | 47,91 |
| 1991 | 50.156.314.753 | 96,47 | 38,30% | 89.931,64 | 65,60 |
| 1992 | 53.971.877.296 | 103,81 | 38,92% | 97.552,29 | 71,15 |
| 1993 | 66.240.679.595 | 127,41 | 36,94% | 110.794,64 | 80,81 |
| 1994 | 66.861.209.709 | 128,60 | 39,06% | 112.495,81 | 82,05 |
| 1995 | 55.477.910.782 | 106,71 | 36,49% | 93.343,10 | 68,08 |

* bolívares constantes de 1992.

Fuente: Ministerio de Educación, Memoria y Cuenta, Varios Años. OPSU.

vez menos dinero para la formación avanzada de profesores en postgrados de alta calidad. Los recursos altamente calificados en el exterior, incluso aquellos con vocación académica, no encuentran en las condiciones de trabajo y remuneración de las universidades condiciones atractivas para su regreso o permanencia en el país o para su incorporación a la universidad. De acuerdo con un ex-ministro de educación, la proporción del presupuesto universitario dedicada al pago de jubilaciones creció del 8 por ciento al 13 por ciento entre 1990 y 1995, mientras el personal jubilado crece a una tasa superior al 10 por ciento anual en las instituciones más grandes y antiguas.

## LA PROBLEMATICA BUSQUEDA DE FUENTES ALTERNAS DE FINANCIAMIENTO

Cabe preguntarse por qué las instituciones de educación superior públicas no han desarrollado, a lo largo de las dos últimas décadas de problemas presupuestarios, algunas fuentes alternas de financiamiento.

Sería injusto no reconocer que ha habido intentos. Varias instituciones han dedicado esfuerzos al desarrollo de empresas universitarias que producen bienes o servicios para los cuales el personal o la infraestructura de la universidad proporcionan ventajas comercialmente atractivas. Otras han iniciado esfuerzos para desarrollar zonas rentales, crear fundaciones que proporcionan cierta autonomía administrativa y permiten una ágil relación con clientes, etc. El balance de estas experiencias es mixto: ni fracasos universales ni éxitos espectaculares. Pero lo cierto es que no han logrado hasta ahora hacer mella en la dependencia del presupuesto de las transferencias del gobierno que se describió arriba.

Esto se debe, muy claramente a mi juicio, a que estos intentos se han hecho contando con una serie de restricciones muy fuertes, que se enumeran a continuación:

- Cualquier iniciativa de financiamiento novedosa debe excluir por definición la posibilidad de que se exijan contribuciones de los estudiantes al pago de sus estudios, al menos entendidos como los estudios universitarios de pre-grado que cursan el grueso de los estudiantes inscritos en las instituciones.
- Cualquier iniciativa de financiamiento debe dejar inalterada la organización interna actual de las universidades, sus prácticas internas de acceso a servicios, control presupuestario y reglas de manejo y distribución del presupuesto.
- Cualquier iniciativa de financiamiento novedosa debe dejar inalteradas las reglas contractuales vigentes que en la actualidad limitan la autonomía de las instituciones para determinar su funcionamiento interno, como es el caso de las normas de homologación.

Así las cosas, aquellos que dentro de las universidades tienen la motivación y la capacidad para buscar alternativas deben cargar a cuestas con sistemas de incentivos —así llamados reglamentos de ingresos propios— que determinan que el individuo o unidad dentro de la universidad que consiga un proyecto bien financiado terminará recibiendo una proporción minúscula de los fondos como recompensa por el trabajo de haberlo conseguido, con realidades como cafetines universitarios con almuerzos a 2 o a 5 bolívares comidos por personas que traen consigo latas de refresco que valen 20 almuerzos o toman al salir un café que cuesta otro tanto, o simplemente con la realidad de que alternativas relativamente claras para la búsqueda de fondos que dependen de la iniciativa de las instituciones y sus líderes se desaprovechan. Cuando se satisfacen todas las restricciones mencionadas, lo que queda de espacio para innovar y producir alguna idea que realmente haga una diferencia en el financiamiento universitario es poco menos que insignificante, como la experiencia ha demostrado y es fácil de comprender.

Detrás de la vigencia de restricciones como éstas a la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento están creencias y posiciones tomadas que hasta el día de hoy permanecen como dominantes en la dirigencia de los sectores universitarios más influyentes.

La primera y más importante de todas es la identificación de la universidad democrática e igualitaria con el cobro de una matrícula a un precio que a todos los efectos es igual a cero. Según esta visión del financiamiento universitario, el deber del Estado de financiar completamente el funcionamiento de las universidades se deriva de la necesidad de salvaguardar el acceso de todos los venezolanos, particularmente aquellos de bajos ingresos, a la educación superior. Se identifica así universidad que cobra matrícula con universidad de élite, y universidad gratuita con universidad democrática.

La información disponible indica que

esta identificación es muy apresurada. Apenas un 2,5 por ciento de los jóvenes que estudian en las universidades públicas venezolanas provienen del 40 por ciento más bajo de la escala socioeconómica, mientras que cerca del 30 por ciento de los estudiantes provienen del 5 por ciento superior de esa escala, un grupo que casi en su totalidad asistió a escuelas primarias y secundarias en las que sus padres tuvieron que pagar matrícula. Puesto de otra manera, un estudiante que toda su vida haya estudiado en instituciones privadas pero que al salir del ciclo diversificado entre en una universidad pública y se gradúe en cinco años recibe más del doble del subsidio a la educación que un estudiante que haya cursado desde el pre-escolar hasta el final de la secundaria en escuelas públicas.

Nadie en su sano juicio ha propuesto en Venezuela limitar el acceso a la universidad de jóvenes que no tienen capacidad de pago. Pero el hecho incontestable es que, de todos los estudiantes que de hecho llegan a la universidad, apenas una exigua minoría carece por completo de alguna capacidad de pago, de manera que, si lo que se busca es ayudar a esta minoría, el método elegido —la "gratuidad de la enseñanza superior" es un método enormemente costoso y torpe: el equivalente de querer ayudar a un pobre lanzando monedas al aire encima de una alcantarilla que al final hace irrecuperable casi todo el dinero inicialmente dedicado a la persona que queremos ayudar.

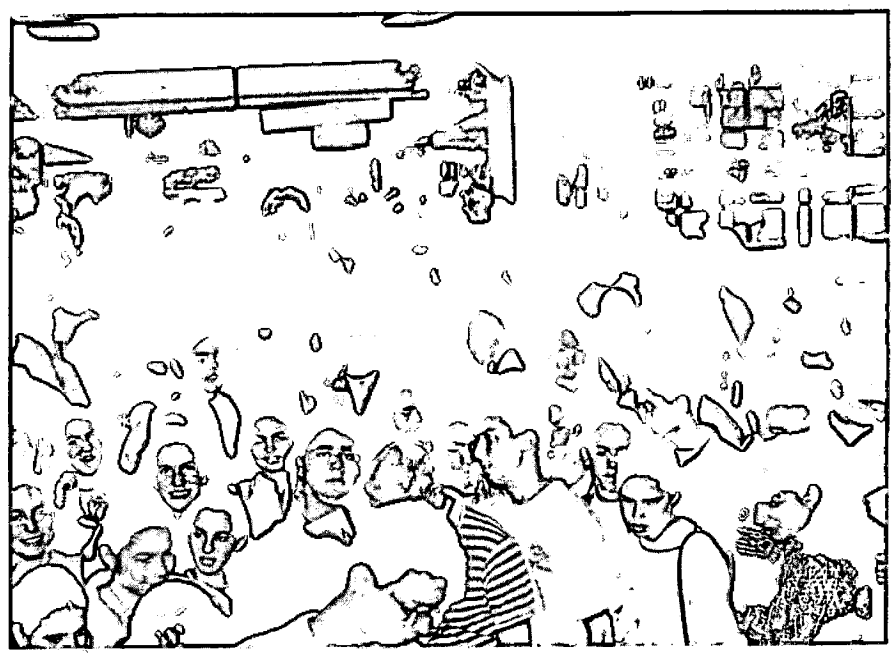
**Apenas un 2,5 por ciento de los jóvenes que estudian en las universidades públicas venezolanas provienen del 40 por ciento más bajo de la escala socioeconómica, mientras que cerca del 30 por ciento de los estudiantes provienen del 5 por ciento superior de esa escala**

Existe una montaña de evidencia acumulada en estudios a lo largo de los años que indica que las consecuencias de buscar contribuciones de los estudiantes al financiamiento de sus estudios tendría mucho sentido: se sabe que la demanda por educación superior es relativamente inelástica a cambios de precio en Venezuela, de manera que las reducciones en la demanda por plazas serían menos que proporcionales a aumentos de precio de la matrícula. Se sabe que si se cobra una matrícula equivalente a un 20 por ciento del costo de la educación superior se obtendrían ingresos suficientes para becar a todos los estudiantes que no pudieran pagar ese monto y todavía quedaría no menos del equivalente al 10 por ciento del presupuesto universitario actual. Se estima que esta contribución podría llegar hasta un 20 por ciento cobrando todavía menos de un tercio del costo de su educación al 60 por ciento de estudiantes de mayores ingresos y becando a los demás, y otra serie de resultados y estimaciones que van todas en la misma dirección, pero que sería largo detallar aquí: existe espacio para buscar contribuciones de los individuos y familias al financiamiento universitario sin que haya que pagar consecuencias indeseables en materia de acceso o democracia de la educación superior para los grupos de más bajos ingresos.

Lo que es más, existirían una serie de ventajas económicas asociadas a un cambio de este tipo. Los estudiantes se harían más exigentes y las instituciones más conscientes de costos, lo que tendría un impacto potencialmente muy grande sobre el uso de recursos dentro de las instituciones: probablemente se reduciría la distancia de uno a tres que separa los costos por estudiante entre universidades públicas y privadas y desaparecerían las distorsiones internas más graves en el manejo de recursos, como por ejemplo las relativas a la aplicación de normas de permanencia.

Tampoco contribuciones de los estudiantes al financiamiento de su educación quiere decir necesariamente el pago mensual o semestral de una cifra dada. Puede haber muchos procedimientos: matrícula diferida, cobro de un impuesto especial a profesionales graduados de las universidades públicas. Otro tanto ocurre con los mecanismos de ayuda financiera dirigidos a estudiantes que lo necesiten: puede haber préstamos, pago proporcional al ingreso, becas, o cualquier combinación de estos y otros instrumentos. Debe tenerse precaución, sí, con varias de las propuestas que se escuchan con más frecuencia en discusiones públicas del tema, pero que lejos de resolver el problema lo agravarían o crearían otros todavía más graves: impuestos especiales a empresas que empleen graduados

universitarios —un gran incentivo para el desempleo profesional—, una proporción fija del presupuesto nacional dedicada a educación superior —otra rigidez más a un presupuesto nacional que no tiene ya casi espacio para rigideces de este tipo que tienden a ser muy dañinas, además de que, lejos de disminuir la dependencia de la educación superior de una sola fuente, la agravaría—, y otras similares.



## DE LAS FUENTES ALTERNAS DE FONDOS AL CAMBIO DE REGLAS E INSTITUCIONES

Pero hay mucho más que podría hacerse para mejorar el financiamiento universitario que una medida de cobro de matrícula. Una gran parte de los problemas presupuestarios de las universidades tienen que ver al menos tanto con el método por el cual se fija y distribuye ese presupuesto como con el monto insuficiente o la excesiva dependencia de una sola fuente de financiamiento.

El actual método, la bien conocida sesión maratónica del CNU en la que las instituciones se empeñan en demostrar que cada una tiene más estudiantes que la siguiente para así aspirar a un presupuesto mayor, cuenta con una larga lista de defectos:

- Total ausencia de criterios de desempeño en las decisiones de asignación de fondos;
- Alta conflictividad del proceso presupuestario, que coloca sistemáticamente al Estado en oposición a las instituciones y conduce a decisiones llenas de tensión en las que conflictos abiertos se han convertido prácticamente en parte del procedimiento normal.
- Poca transparencia y casi nula oportunidad para la rendición de cuentas al resto de la sociedad acerca de lo que se hace con los recursos que se dedican a la educación superior.

Existen muchas alternativas a este poco satisfactorio juego presupuestario. En algunos países se otorga una cifra base programada a lo largo de varios años a cada institución y se añaden montos según desempeño o proyectos especiales. En otros de asignan fondos por estudiantes, en otros por graduado, en otros se separan las funciones de gobierno del sistema y las tareas de distribución de presupuesto, reservando éstas para un cuerpo más imparcial y menos intervenido políticamente... Lo que es más, algunos de estos cambios de reglas ni siquiera suponen que se ha modificado el principio de la matrícula gratuita: Holanda, por ejemplo, mantiene un sistema de matrícula gratis con unas reglas de reparto del subsidio estatal que incrementan los incentivos de las instituciones para utilizar eficientemente los recursos.

**Una gran parte de los problemas presupuestarios de las universidades tienen que ver al menos tanto con el método por el cual se fija y distribuye ese presupuesto como con el monto insuficiente o la excesiva dependencia de una sola fuente de financiamiento**

En fin, opciones no faltan tampoco en este terreno, que sería vital para mejorar la capacidad de las instituciones de lograr un desarrollo estable y armónico, sin estar sometidas a los vaivenes de las negociaciones y los paros que cada año perturban la marcha de las actividades universtiarias.

## LA REFORMA UNIVERSITARIA

Introducir reformas en el financiamiento de las universidades venezolanas sería importante, pero solo una parte limitada de reformas necesarias en el sector de educación superior. La introducción de mecanismos de acreditación, el crecimiento y la regulación del sector de instituciones privadas, la diversificación de los tipos de instituciones y otros cambios pueden ser tanto o más importantes en el largo plazo.

Las urgencias económicas cotidianas, sin embargo, han sido capaces en los últimos tiempos de desplazar a un segundo plano cualquier otra preocupación. Deben por lo tanto ser atendidas, y las soluciones posibles deben ser exploradas y discutidas con amplitud. Los días del financiamiento irrestricto del Estado a las universidades se han ido y no volverán. Lo importante es encontrar alternativas tanto a nivel de cada institución, para lo cual se requiere crear en cada universidad e instituto el espacio indispensable para introducir reformas y ajustar su funcionamiento de maneras creativas, como a nivel sistémico, donde lo esencial será construir un diálogo que permita arribar a puntos de acuerdo viables entre los interesados sin dejar de ofrecer respuesta efectiva a problemas como los que hemos descrito en este artículo. ◻

**Juan Carlos Navarro** es sociólogo, Coordinador del Centro de Políticas Públicas del IESA.