

CAPITULO V

El Financiamiento de la Educación Superior

El dinero es semejante a un sexto sentido,
sin el cual no podéis hacer uso completo
de los cinco restantes.

SOMERSET MAUGHAM



EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR

1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

El tema del financiamiento de la educación superior y de las Universidades en general ha sido muy trillado tanto por políticos, como por académicos y hasta por el común de las personas. Eso se debe a que es importante y a que cada día se hace más urgente buscar solución a los severos problemas presupuestarios y financieros de estas instituciones.

En primer término, este asunto debe inscribirse en un escenario muy amplio para no perder de vista sus imbricaciones con fenómenos endógenos y exógenos y de esta forma, analizarlo globalmente. En consecuencia, es apropiado localizarlo en el ambiente de la crisis económica latinoamericana. Sobre esta materia, podría afirmarse que a comienzos de la llamada “década perdida” (la década de los años ochenta), la recesión internacional de 1980-1982 afectó las relaciones entre los países desarrollados y las economías dependientes. Los hechos más resaltantes fueron: el aumento de las tasas de interés sobre la deuda externa, el decrecimiento de los precios de los bienes exportados, la caída de la inversión, la contracción del crédito internacional, y el aumento de la deuda externa, cuyas obligaciones de pago absorbían cada año un porcentaje mayor, tanto de las exportaciones como de los presupuestos nacionales. En Venezuela, por ejemplo, donde el pago de la deuda externa ha significado más del 40% del presupuesto nacional, ha causado, entre otras consecuencias, un deterioro de los servicios del Estado, que han contribuido a desmejorar la calidad de vida de las mayorías nacionales y a colocarlas en niveles de pobreza, nunca antes soportados en el país.

Esta situación trajo como consecuencia la adopción de políticas de ajuste que incluyeron endeudamiento interno, devaluación del signo monetario y emisión de dinero inorgánico, que se conjugaron en un poderoso vector de inflación y fuga de capitales. Al final, se renegoció la deuda externa y se recurrió al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM) a fin de convenir la vigencia de programas de ajuste, como el PAE en 1989 y la Agenda Venezuela en 1996, que fueron analizados en el Capítulo II. Las experiencias en América Latina (el Plan Austral argentino, el Plan García peruano, el Plan Cruzado brasileño y el Plan de Ajuste Económico de 1989 y ahora la Agenda Venezuela en el país), no han conseguido resolver los objetivos contradictorios de controlar la inflación, estimular las inversiones y hacer crecer la economía.

Como estas políticas se fundamentan en el modelo neoliberal, para ser coherentes con sus postulados, los gobiernos aplicaron también políticas de redefinición del papel del Estado. Fue así como se dio comienzo a los procesos de privatización, a restringir el crecimiento del sector público y a implantar una política fiscal restrictiva.

Esta estrategia en su conjunto ha logrado algunos efectos positivos, que se pueden resumir en el logro de una estabilización moderada de las principales variables macroeconómicas, pero también han provocado un impacto negativo en la distribución del ingreso, en las desigualdades sociales, en el empleo, en los salarios; en fin, en el bienestar de la sociedad.

Evidentemente, las Universidades públicas sintieron los efectos de este panorama. Ellas, que se desarrollaron en medio de un ambiente de paternalismo del Estado, que representaron para amplias capas de la sociedad un camino, a veces fácil, para el ascenso social y que se consideraron un sector privilegiado,

tuvieron que soportar una disminución real de los aportes del Estado, que involucró a los sueldos de su personal. Si a esta situación se le suma la crisis académica, resumida en el deterioro de la calidad y de los niveles de pertinencia en la formación profesional, parte del cual es independiente de los aspectos financieros, estamos prácticamente frente a una situación de emergencia universitaria.

No obstante que la confluencia de problemas en estos centros ha adquirido visos de gravedad, algunas Universidades han sabido asimilar más que otras los efectos de la crisis y han tomado medidas que han dado por resultado la diferenciación institucional, creando un subsistema con elementos disímiles, que empiezan a ser aceptados o rechazados, según el caso, no sólo por los empleadores, sino por los propios estudiantes. En otras palabras, empiezan a aflorar signos de competitividad, que son utilizados también para la consecución de financiamientos para el desarrollo de investigación. Ejemplo de esta situación son los coeficientes variables de investigación, establecidos por el CNU para estimular a las Universidades que privilegian la investigación y el postgrado y obtienen resultados concretos.

La diferenciación aludida se está manifestando en calidad, recursos, costos, funciones y particularmente en la orientación a la demanda del mercado. Estos elementos pueden convertirse en caldo del cultivo para generar las transformaciones que la sociedad le reclama a las Universidades. Al momento de escribir estos párrafos ha habido declaraciones públicas de rectores prometiendo cambios en la gestión institucional y rendición de cuentas a cambio de recursos financieros. Asimismo, se está produciendo en una de las Universidades del país un proceso de evaluación institucional, de acuerdo con los cánones que rigen esta materia.

Personalidades nacionales y organismos como el Banco Mundial consideran que el financiamiento del Gobierno debe estar vinculado al rendimiento. En este sentido, aquél considera que “El sistema actual de presupuestos negociados no recompensa la operación eficiente y las mejoras en la calidad y dificulta el ajuste en la distribución de los recursos financieros para adaptarlos a las circunstancias cambiantes. . . Dentro del presupuesto global se deberían asignar fondos a las distintas instituciones sobre una base competitiva, utilizando criterios transparentes y objetivos”.⁶³

Lo que de veras preocupa al autor, es que adaptaciones a la realidad social ocurran más rápido en las Universidades privadas y sean éstas las que tomen la delantera en esta carrera de verdadera competencia. Sólo la combinación docencia-investigación favorece a las instituciones públicas para recuperar el sitio que han perdido en los últimos tiempos.

Ojalá que estos signos de nuevos tiempos se conviertan en un mensaje positivo para que la comunidad universitaria nacional, no sólo acepte los cambios que necesariamente se impondrán, sino que participe en la dinámica de las transformaciones para ofrecerle a la sociedad instituciones de mayor calidad y de pertinencia. Si esto sucede, como es la esperanza de la nación, tanto el Estado como el sector productivo darán respaldo a estos centros del conocimiento para su crecimiento y desarrollo.⁶⁴

Al analizar la crisis de las Universidades en el Capítulo I, se afirmaba que ésta las envolvía en todas las manifestaciones de su quehacer. Pues bien, tampoco

⁶³ Banco Mundial. *Op. cit.*, p. 128.

⁶⁴ Estos aspectos fueron tratados a profundidad en el seminario UNAM /UNESCO, celebrado en México en junio de 1975 y que están recogidos en CRESALC/UNESCO, *La UNESCO frente al Cambio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, pp. 41-45.

excluye a las relaciones con el Estado. Por esto, se sugería en el Capítulo III que debería establecerse entre ambos entes una **Asociación Estratégica** que permitiera a las instituciones de educación superior funcionar normalmente y al Estado hacer los aportes que éstas necesitan para convertirse en organizaciones de calidad y pertinencia, como tantas veces se ha repetido. Debe añadirse ahora que esta asociación debe tener viabilidad política para que pueda ser realizable.

Por ser las Universidades la parte más débil de esta asociación y bajo el estímulo de la escasez de recursos financieros, deberían demostrar su disposición a mejorar la calidad de su gestión, amén de diseñar una estrategia para adelantar un proceso de evaluación institucional y de diversificación de sus fuentes de financiamiento.

Hasta ahora el Estado venezolano ha tenido un comportamiento general de paternalismo, desvinculado de criterios de evaluación, de calidad y de eficiencia. No obstante, ha iniciado una política tendente a inscribirse dentro de esta nueva tesis, que aún no ha afectado a las Universidades, al menos directamente, pues su estrategia ha sido la de aprobar presupuestos insuficientes, no hacer los aportes financieros de manera oportuna, recurrir a créditos adicionales también insuficientes y tardíos, asignar recursos para cumplir convenios laborales y negar los de funcionamiento, equipamiento e investigación; en fin, demostrar ante el país que las Universidades funcionan con los recursos y la forma en que el Gobierno los asigna. Mientras tanto, las Universidades reclaman mayores presupuestos y se desgastan en una lucha que no tiene posibilidades de éxito.

Algunas personas interesadas en esta problemática creen que el Ejecutivo Nacional está preparando el terreno para aplicarle a las Universidades la misma medicina que le ha prescrito a otras instituciones. Por ello es conveniente que sean

estos centros los que inicien un proceso de mejoramiento continuo con el propósito de evitar un mayor deterioro de consecuencias impredecibles.

2. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA FORMACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Es al Estado a quien corresponde la obligación de formar los recursos humanos que el país requiere para su desarrollo. Así lo establece la *Constitución de la República de Venezuela* (art. 78 *in fine*), al establecer como un derecho social que “La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna”. La *Ley Orgánica de Educación*, (art. 8), ratifica esta modalidad y además estatuye que “Los recursos financieros que el Estado destina a educación constituyen una inversión de interés social que obliga a todos sus beneficiarios a retribuir servicios a la comunidad”. La *Ley de Universidades* igualmente establece la gratuidad de los estudios ordinarios, con la salvedad de que los alumnos repitientes pagarán un arancel (art. 11), y la obligación de incluir anualmente en la Ley de Presupuesto una partida cuyo monto no será menor del 1 ½% del total de rentas de la nación (art. 13).

Existen incluso defensores de la gratuidad de la enseñanza que invocan la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* como un argumento de alta ponderación para que sea el Estado el único responsable del financiamiento de todo el sistema educativo. Al respecto, el art. 26 *in fine* de este documento establece:

“ . . . el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.”⁶⁵

Ante este marco jurídico, no queda ninguna duda en que el financiamiento de la educación es una obligación del Estado, con las limitaciones que las propias leyes señalan. Sin embargo, esta obligación debe ser recibida dentro del contexto global de las rentas y gastos públicos de la República y de las políticas diseñadas por los poderes nacionales.

En Venezuela como en otros países de América Latina, el financiamiento público limitado es una de las restricciones fundamentales que dificultan los cambios que los distintos gobiernos exigen a la Universidades, que agravan las crisis y que generan tensiones con la comunidad universitaria.

El soporte del Estado es indispensable, pero no debe ser único. Los centros universitarios deben hacer esfuerzos por encontrar nuevas fuentes de financiamiento que incluya a los estudiantes o a sus padres, al sector privado y a las autoridades regionales y locales. Esta tarea, que en las condiciones políticas actuales se convierte en un verdadero desafío, debe ejecutarse bajo la óptica de que financiar la educación superior es una inversión nacional a largo plazo, que sirve de instrumento para acrecentar la competitividad económica, el desarrollo cultural y la cohesión social.⁶⁶

Es común leer y escuchar, aún entre especialistas, que como el sector de la educación superior en los países subdesarrollados es menos rentable socialmente, no debería tener prioridad en la asignación de los fondos públicos en relación con

⁶⁵ Organización de las Naciones Unidas, Resolución 217 de la Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, (París: 10 de Diciembre de 1948), citado en Niceto Blázquez, *Los Derechos del Hombre*, (Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1980), p. 8.

los niveles de la educación básica y media. En efecto, en 1995 el Gobierno Nacional asignó a las Universidades una tercera parte del presupuesto del Ministerio de Educación. Los otros dos tercios se distribuyeron entre la educación preescolar, básica, media, y otras instituciones de educación superior.

A este respecto el Banco Mundial se hace eco de esta situación y da la siguiente información: entre 1984 y 1992, la educación superior recibió un promedio del 36% del presupuesto del Ministerio de Educación, a pesar de que la matrícula fue de sólo 11%. A la educación básica, con dos tercios del total de la matrícula pública se le asignó un 25%. La enseñanza preescolar recibió un 4%, a pesar de que la matrícula alcanzó un 13%. La educación media obtuvo un 5% y atendió un 6% de la matrícula. El presupuesto de la educación especial, la educación para adultos y otros programas educativos representaron el 2% del total. Si se excluyera el gasto en los programas sociales y en la administración del presupuesto del Ministerio de Educación, la educación superior, representaría casi la mitad el gasto en educación. Sin embargo, en los últimos años, se ha empezado a cerrar esta brecha.⁶⁷

Este argumento adolece del conocimiento de los elevados costos que en la actualidad tiene que soportar la educación superior, si se desea armonizarla con los avances tecnológicos y el nivel de salarios por el que compiten los buenos egresados de su seno. Por otra parte, el dilema no debe fundamentarse en disminuir las asignaciones de los dos primeros niveles de la educación para dárselos al nivel superior o disminuir los de éste para aplicarlos a aquéllos. Lo correcto es distribuirlos de acuerdo con las necesidades de cada sector.

⁶⁶ Cf. CR4SALC /UNESCO, *Documento de Política*, pp.8-9.

⁶⁷ Banco Mundial, *op. cit.*, p. 19.

El problema del financiamiento de la educación superior por parte del Estado, generalmente se analiza en términos de su proporción con respecto al total de ingresos y de sus relaciones con el presupuesto nacional, con el PIB, con la población, con la matrícula universitaria entre los indicadores más utilizados.

En la mayoría de los países, más del 80% del financiamiento de las Universidades proviene de fondos públicos. En Venezuela esta proporción supera el 90%. En la ULA se sitúa alrededor del 90% (88% según el Presupuesto de Rentas y Gastos de 1996), convirtiéndose de esta forma en el principal y casi el único responsable del financiamiento de las universidades. Esto significa que el sector universitario debe competir con otros del área social (niveles básico y secundario de la educación, salud, vivienda, etc.) en la búsqueda de recursos. Las otras fuentes de financiamiento se refieren a ingresos propios, entre los que se cuentan: venta de servicios, aranceles, ingresos financieros, etc., que se distribuyen el 10% restante.

Un dato que sobresale es la tendencia descendente del gasto real per capita en educación. Según la CEPAL, las reducciones más dramáticas se han observado en los períodos 1980-81 y 1990-93 en Ecuador, Venezuela, Bolivia, México y Perú, a una tasa que oscila entre el 20% y el 61%. La contribución de la educación superior al PIB varía entre el 1,3% en Venezuela hasta el 0,3% en Paraguay. En los últimos años esta relación se ha incrementado ligeramente hasta situarse en 1,76% en 1994 y 1,61% en 1995. UNESCO considera que debe ser del 6%.

En relación con la proporción de los gastos que los Ministerios de Educación dedican a la educación superior, oscila entre el 30% y el 40%.⁶⁸ A las Universidades públicas venezolanas le corresponde una proporción que en los últimos cinco años se ha movido entre el 25,35% en 1991 y 35,31% en 1994. El

presupuesto que han recibido las Universidades nacionales en relación con el presupuesto nacional, en el mismo período, ha variado entre 4,31% en 1991 y 7,68% en 1994, que representan porcentajes muchos mayores al previsto en el art. 13 de la Ley de Universidades (1 ½%) y que se han acercado al porcentaje previsto en el proyecto de Ley de Universidades que se discute actualmente en la Comisión Bicameral de Educación y Cultura del Congreso de la República, que se sitúa en 8%. El presupuesto del Ministerio de Educación con respecto al presupuesto nacional arroja valores que han oscilado entre 17,99% en 1991 y 21,75 en 1994. Todos estos indicadores sufrieron una baja en el bienio 1994-1995, lo que parece ser un mensaje del Gobierno para estas instituciones.⁶⁹

El crecimiento del presupuesto universitario a precios corrientes de mercado se explica por múltiples factores: el crecimiento matricular; la proliferación de unidades académicas y administrativas, muchas de las cuales son innecesarias por ser duplicadoras de servicios y producto del clientelismo; consecuencia de esto es el incremento de la nómina, que absorbe alrededor de un 70% del presupuesto; la aplicación de la cláusula de extensión en la contratación colectiva del personal administrativo, técnico y obrero, según la cual, las conquistas laborales del sector académico se deben aplicar automáticamente al resto del personal; la disminución de la relación profesor/alumno; la ausencia de un sistema de evaluación de la eficiencia del gasto; el populismo exacerbado que incrementa la burocracia y el paternalismo desmedido que distrae recursos financieros de las actividades propiamente universitarias. Estos son los factores que despuntan como demandantes de presupuestos nominales, cada año de mayor cuantía.

⁶⁸ CRESALC/UNESCO, *Bases para la Transformación*, p. 40.

Como referencia se pueden citar algunas estadísticas que corroboran estas afirmaciones: entre 1991 y 1994 los aportes del Ejecutivo Nacional a las Universidades se ha multiplicado por 7,6 veces, el número de docentes se ha incrementado en 45,5% y el resto del personal en 45,8%. En este mismo lapso se han otorgado 113.268 títulos profesionales y 11.230 diplomas de postgrado. La matrícula ha experimentado variaciones alrededor de los 400.000 estudiantes, de los cuales, sólo un 6% cursan estudios de postgrado.

3. LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

No obstante, el Gobierno venezolano pareciera no estar dispuesto a continuar esta carrera ascendente de los aportes financieros; antes por el contrario, cada vez restringe más las asignaciones presupuestarias a las Universidades, a pesar de las presiones de los gremios y de las autoridades universitarias, como lo demuestran los análisis elaborados en términos de precios constantes o de valores reales. Por tanto, en el mediano plazo, se espera que estas instituciones diversifiquen sus fuentes de financiamiento e incrementen la proporción en que participan tanto el sector productivo como los propios actores de la actividad universitaria, por medio de la venta de sus productos y del aumento o introducción de modalidades de recuperación de costos actuales, como los pagos de matrícula, o de costos diferidos, como créditos o becas, y agresivos programas de educación continua.

Como es sabido, el financiamiento se refiere también a otras fuentes y está necesariamente ligado la racionalización del gasto. Sin embargo, por razones de orden metodológico, en este capítulo sólo se tratará el aspecto relacionado con los ingresos financieros, por cuanto al analizar los presupuestos se incluirá lo relativo

⁶⁹ La información sobre las Universidades venezolanas aparece en Roger Godoy Castro, *El Financiamiento de las Universidades Nacionales en Venezuela*, Edición Mimeografiada, (1996).

a la gestión del gasto. En consecuencia, solamente se tocarán temas como el de la ineficiencia de la enseñanza, la gratuidad de la misma y las relaciones con el sector productivo.

El primero de ellos tiene que ver con las altas tasas de deserción, la repitencia, el tiempo promedio de permanencia para obtener un título profesional, la baja relación profesor por estudiante, la expansión de los servicios educativos, el crecimiento explosivo de la matrícula en algunas carreras, el ingreso de profesores no preparados para la función docente y la ausencia de incentivos y penalizaciones, entre los problemas que más llaman la atención.

La UNESCO hace referencia en varios de sus últimos documentos a cifras, que son realmente impactantes.⁷⁰ Se citarán sólo algunas: en los países considerados en desarrollo, la matrícula en educación superior pasó de 3 millones en 1960 a 7 millones en 1970, a 16 millones en 1980 y a 30 millones en 1991; es decir, en tres décadas aumentó diez veces. En América Latina y el Caribe, de 2 millones en 1970 a 8 millones en 1991, en otras palabras, en apenas 20 años se multiplicó por cuatro. En Venezuela entre 1960 y 1990, la matrícula universitaria aumentó veintidós veces. A pesar de este crecimiento, existe una gran desigualdad de acceso: mientras en los países desarrollados varía entre 2500 y 5000 estudiantes por cada 100.000 habitantes, en los países en desarrollo, esta relación es hasta cuatro veces inferior. Venezuela tiene un coeficiente muy cercano al límite inferior de los países industrializados.

Lamentablemente, el incremento de estos guarismos no se desplaza en paralelo con el aumento de los recursos en términos reales. Esta situación obliga a

⁷⁰ Véase: *Loc. cit.*, *La UNESCO frente al Cambio*, pp.17-19 y *Documento de Política*, pp. 16-17.

las instituciones universitarias a desmejorar muchas de sus actividades, incluso las que tienen que ver con el personal académico.

Situación parecida ha ocurrido en lo que respecta al número de docentes: en un período de cuarenta y dos años (entre 1950 y 1992) se incrementó cuarenta veces, al situarse en un millón en el último año de la serie. Lo grave es que este crecimiento no se correspondió con la calidad de los profesores que ingresaron al subsistema de educación superior, la mayoría de los cuales han sido improvisados y sin capacitación pedagógica y de investigación alguna.

El número de instituciones experimentó, igualmente, incrementos considerables: de 75 en 1950 a 4.000 en 1992, de las cuales sólo 690 son Universidades y de éstas apenas 300 son públicas. En Venezuela, en los últimos treinta y ocho años, el número de Universidades públicas se ha multiplicado por seis al alcanzar en la actualidad un número de 17. También funcionan 15 Universidades privadas y otros 114 centros de educación superior.

En relación con las otras fuentes de financiamiento, la gratuidad de la enseñanza es un tema escabroso, de esos que se consideran tabú en el medio universitario, el que requiere valentía para abordarlo, pero que empieza a discutirse, aunque tímidamente, en el país. Los antecedentes de esta figura se remontan a la Reforma Universitaria de Córdoba en 1918, que fue adoptada por los países latinoamericanos. En un comienzo, dado el tamaño de las Universidades, no representaba una carga importante para el Estado. En Venezuela, a partir de 1958, fecha en que se inicia el proceso de masificación de la educación, incluida la universitaria, los gastos de este sector comienzan una tendencia creciente, alimentada además por la diversificación de los estudios y los costos de la enseñanza y de la incipiente investigación. Hasta los años setenta, el

Estado accedía con holgura a las solicitudes de recursos para los centros de educación universitaria. A partir de la década de los ochenta, las insuficiencias presupuestarias se hacen práctica común, con su consecuente deterioro en la calidad de todos los servicios académicos. A esto se une la crisis económica, cuya expresión más dolorosa ha sido la inflación incontrolada, que ha disminuido sensiblemente el poder adquisitivo del signo monetario.

Una propuesta de solución a esta problemática se ha buscado en la creación de un Fondo de Financiamiento para la Educación Superior con respaldo legal y bajo la figura de una Fundación sin fines de lucro, bajo el control del Estado, que contribuya con el financiamiento de proyectos especiales, como por ejemplo, los que tienen que ver con investigación, equipamiento, formación de recursos humanos, reestructuración académica y administrativa, actividades de fomento y proyectos de inversión que fortalezcan al Fondo, etc.

El patrimonio del Fondo estaría constituido por un aporte inicial del Estado no menor al 1% del PIB a precios corrientes y aportes anuales no menores del 0,5% de este agregado. Otras fuentes serían: los aportes de los egresados universitarios con una tasa del 3% de los ingresos brutos, que superen cincuenta unidades tributarias, que perciban como resultado del ejercicio de su profesión; donaciones del sector privado y capitalización de los recursos del Fondo.⁷¹

Se han propuesto otras fuentes adicionales, tales como: el establecimiento de una sobretasa al impuesto sobre la renta de las empresas en las que presten servicios egresados universitarios. Esta propuesta debe ser bien analizada, puesto que pudiera desalentar la demanda de este tipo de profesionales y dejar de surtir los efectos fiscales esperados. La decisión final podría considerar el tamaño de las

empresas, monto de las utilidades, número de trabajadores o una combinación de estos elementos.

Otras modalidades serían: impuestos a las ganancias fortuitas, a la producción y consumo de licores y cigarrillos y a la producción, importación y venta de artículos de lujo que involucren dependencia tecnológica. Este listado no intenta ser exhaustivo y sólo se menciona como referencia para ser estudiado a profundidad en la oportunidad en que se formule el proyecto definitivo de la Ley que creará el Fondo de Financiamiento de la Educación Superior.

No existen dudas de que el Estado venezolano ha hecho un gran esfuerzo financiero por dotar a las Universidades de los recursos necesarios para su crecimiento. Así, en los últimos veinte años (1975-1995) el presupuesto universitario aumentó 120 veces, mientras que el presupuesto nacional lo hizo 70 veces y el correspondiente al sector educación, 93 veces. Existen dentro de estas comparaciones elementos monetarios que crean una ilusión por efecto del incremento de los precios (la inflación creció 86 veces), pero este argumento es válido para todos los elementos objeto de la comparación. En cambio, existen factores reales, es decir, medidos sólo en cantidades físicas, que pueden explicar dicho fenómeno y éste no es otro que la expansión de la matrícula, que a su vez la determinan causas de tipo estructural como la alta tasa de crecimiento demográfico (a pesar de que en los últimos años ha bajado), el carácter joven de la población y la escala de valores de la sociedad que coloca a la educación universitaria en un alto nivel y la convierte en un *by pass* para la promoción social. Existen también efectos del crecimiento matricular como la multiplicación de los centros de educación superior y decisiones políticas entre otros. Se debe añadir el

⁷¹ Cf. Godoy, *loc. cit.*, pp. 11-14.

efecto redistributivo del ingreso nacional, los crecientes costos de la educación superior y el carácter de inversión que se le asigna al gasto educativo.⁷²

Por otra parte, a las universidades se les acusa de no gestionar eficientemente los recursos y de mantener una estructura administrativa inoperante y por tanto, que encarece los costos y finalmente, la vigencia de una ley que no se corresponde con los avances de la sociedad moderna. Tampoco se puede descartar el persistente problema generado por el sistema educativo nacional, que está diseñado para crear un cuello de botella constituido por la gran masa de bachilleres que no tienen otro camino que transitar, sino el de solicitar cupos en las Universidades Nacionales, en razón de que no tienen otras alternativas educacionales ni están capacitados para incorporarse al mercado de trabajo.

4. LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La gratuidad de la enseñanza universitaria, además de tener un fundamento legal, deriva, también, del “principio reversible” de que la enseñanza democrática es gratuita y al adquirir esta modalidad, se hace democrática. Esta garantía de la gratuidad se ha ido pervirtiendo cada vez más, por cuanto los preceptos de la equidad y de la justicia se han puesto de lado, al no ofrecer igualdad de oportunidades a todos los jóvenes que tocan las puertas de las Universidades públicas o al ignorar las dificultades de los jóvenes desposeídos para avanzar en los niveles educativos previos a la enseñanza superior, amén de que “hoy día la educación es un instrumento de profundización de los desajustes sociales que produce nuestro país. Los jóvenes de las clases más pudientes, que ordinariamente acuden a colegios privados y que aun en ellos la calidad de la educación no es

⁷² Cf. José Mendoza Angulo. *Proyecto para una Crisis. (Crítica a la Universidad Ppulista)*, (Mérida: Talleres Gráficos Universitarios, 1983), pp. 57-68.

óptima, están recibiendo una mejor instrucción que aquéllos que deben ir a escuelas públicas”.⁷³

A la gratuidad de la enseñanza se contraponen la posibilidad de compartir los costos de la educación universitaria, principalmente por la vía del pago de matrícula. Este es, obviamente, un asunto muy polémico y complejo y como tal tiene sus defensores y sus detractores. En contra del pago de matrícula están los que defienden la tesis de que el cobro de matrícula, lejos de resolver las urgencias presupuestarias, complica y distorsiona la situación financiera de las Universidades, por cuanto acentúan las diferencias sociales, debido a la erosión del ingreso real de grandes sectores de la sociedad y elitizaría aún más la educación superior venezolana sobre la base de la propiedad de recursos materiales y no del talento.

Se arguye, por otra parte, que el Estado tiene la obligación de financiar los costos de toda la educación y que si sus contribuciones tienen que ser limitadas, dadas las demandas de otros sectores sociales y la mengua de los ingresos públicos, las Universidades deben implementar mecanismos más eficientes en el uso del tiempo, estrictos regímenes de permanencia, eliminar la burocracia, el populismo, el paternalismo y todos los demás vicios que se han endilgado a estas instituciones.

Otra crítica muy común en los medios estudiantiles es la referida a que el Estado quiere privatizar las Universidades entregándolas como cualquier empresa pública en manos del sector privado de la educación. Prueba de esta aseveración,

⁷³ Humberto Calderón Berti, “La Educación está profundizando los desequilibrios sociales”, *El Universal*, Caracas, 14 de Noviembre de 1996, p. 2-2.

se dice, son los importantes subsidios que a través del presupuesto reciben los centros universitarios privados.

Otra de las objeciones que se utiliza contra el pago de matrícula es la que tiene que ver con el sistema vigente de admisión de alumnos a las Universidades. En este sentido, se propone modificar los esquemas de selección estratificando el ingreso por sectores para todas las carreras, a fin de elegir a los mejores de cada grupo.

Se argumenta también que el pago de matrícula obraría como instrumento meramente economicista para seleccionar a los estudiantes, por medio de la aplicación de la ley de la oferta y la demanda, afectando la libertad de pensamiento, la autonomía, la democracia y el carácter público que tiene la formación de universitarios que reclama el país.⁷⁴

Asimismo, se exponen en foros sobre la materia que la cancelación de la matrícula introduciría en los ambientes universitarios una discriminación perversa entre los estudiantes que la pagan y los que no lo pueden hacer. También se unen a estos críticos los que sostienen que los ingresos derivados de este concepto no solucionan los problemas presupuestarios de estas instituciones y que los mismos contribuirían a alimentar la ya abultada burocracia y el pago de profesores que no cumplen con sus responsabilidades académicas.

Frente a esta posición se contraponen argumentos por demás sólidos, entre los que se distinguen los siguientes:⁷⁵ La identificación de la Universidad igualitaria con la gratuidad universal y obligatoria no es cierta, pues apenas un

⁷⁴ Cf. José Miguel Cortázar, "La Gratuidad de la Enseñanza", *SIC*, No. 585, (Junio 1996), pp. 200-201.

2.5% de los jóvenes universitarios, proviene del 40% más bajo de la estratificación socioeconómica del país, mientras que un 30% de los estudiantes están ubicados en el 5% más alto de dicha escala, y que seguramente tuvieron que pagar matrícula, a veces muy elevadas, en colegios privados, mientras cursaron la educación primaria y secundaria, obteniendo de esta manera un subsidio equivalente al doble de lo que erogaron en estos niveles.

Los que defienden esta alternativa no condicionan el ingreso a la Universidad a la incapacidad de pago del estudiante, a sabiendas de que es sólo una minoría la que carece totalmente de alguna posibilidad de pago; algunos estudios demuestran que en Venezuela la demanda de educación superior es relativamente inelástica ante variaciones en los precios; es decir, las reducciones en la demanda de cupos, ante un eventual cobro de matrícula, serían menos que proporcionales a los aumentos de precios de ésta. (Aunque las matrículas vigentes en la actualidad son muy bajas, todas las instituciones de educación superior cobran aranceles).

Existen, asimismo, análisis que demuestran que si se cobrara una matrícula equivalente al costo de la educación superior, los ingresos por este concepto permitirían becar a todos los estudiantes imposibilitados económicamente de sufragar este costo y habría además un remanente no menor al 10% del presupuesto universitario actual. Se estima que esta contribución podría alcanzar hasta un 20%, estableciendo una matrícula menor de un tercio del costo al 60% de los alumnos de mayores ingresos y becando al 40% restante.

⁷⁵ Cf. Juan Carlos Navarro, “El Financiamiento de la Educación Superior”, *SIC*, No. 585, (Junio 1996), pp. 202-205.

El cobro de matrícula produciría algunas externalidades, tales como: aumento de los niveles de exigencia de los estudiantes hacia los profesores; racionalidad y control de los gastos; mayor rendimiento estudiantil e institucional, en general; creación de conciencia sobre los costos institucionales; establecimiento de programas de mantenimiento de equipos y edificaciones; mayores niveles de motivación para el trabajo creador; reducción de conflictos innecesarios; mejoramiento de la imagen; aumento de la credibilidad de las Universidades; etc.

El pago de matrícula puede hacerse bajo distintas modalidades, según las condiciones económicas del estudiante: mensual, semestral, diferida hasta el momento en que el egresado se incorpore al mercado laboral, equivalente al pago de un impuesto especial a los profesionales graduados en Universidades públicas. Podría establecerse, también, el pago de una matrícula por medio de una tabla que determine porcentajes de pago, de acuerdo con la declaración de rentas del impuesto sobre la renta de los representantes de los estudiantes. Las ayudas financieras a los estudiantes que las necesiten pueden ser, igualmente, de diverso tipo: becas, préstamos o combinaciones de ambos.

En opinión del autor, se está creando una matriz de opinión pública favorable a esta nueva fuente de financiamiento para los centros públicos educación superior. En la propia comunidad universitaria hay conciencia sobre esta materia y cada vez con menos temor y con mayor sinceridad se discute en los ambientes universitarios. Así por ejemplo, en un foro recientemente realizado en Caracas, llamado *Mesa de Actores y Expertos para la Reforma de la Educación Superior*, el Presidente del Consejo Nacional de Educación dejó sentada su posición sobre este tema de la siguiente manera: “Debería implementarse un triple esquema que supusiese que unos paguen todo el costo de tal educación al mismo tiempo que la cursan (los de familias de altos ingresos); otros reciban un crédito educativo que

irían cancelando progresivamente después de graduarse (los de familias de medianos ingresos); otros no la paguen y aun reciban subsidios si los necesitan (los de familias de bajos ingresos), siempre y cuando demuestren que tienen un rendimiento suficiente”.⁷⁶

En el mismo foro, el Dr. Humberto García Larralde asentó: “Revisar la gratuidad de la matrícula para aquellos estudiantes provenientes de las clases medias y altas; sustituir las normas de homologación por un régimen de remuneración basado en la meritocracia, es decir en el desempeño del docente y del investigador; hacer más exigente el régimen de permanencia estudiantil para eliminar los tradicionales *guarda-cupos* y permitir la oportunidad a otros que puedan rendir más”.⁷⁷

El autor se pronuncia por el cobro diferencial de matrícula; es decir, según la capacidad de pago de las familias de los estudiantes que ingresen o han ingresado a la Universidad. Para implementar en el corto plazo esta modalidad, se podría cobrar la matrícula actualizada que se pagaba en los colegios privados de donde provienen estos estudiantes, mientras se estudia una modalidad más justa.

Para finalizar este punto el autor quiere hacer énfasis en que el sistema actual de gratuidad universal y obligatoria de la educación universitaria atenta contra los principios de equidad y justicia y genera un sistema perverso de privilegios inmerecidos que impide el acceso a estas instituciones de estudiantes de bajo ingreso y alto rendimiento académico.

⁷⁶ “Se impone el pago de matrícula”, *El Universal*, (Caracas: 15 de Noviembre de 1996), p. 2-22.

⁷⁷ *Loc. cit.*

5. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRODUCTIVO

Para dar término a este capítulo, se desarrollará brevemente el aspecto referido al financiamiento obtenido desde el sector productivo, en razón de que en el capítulo III, El Entorno Institucional, se trató esta materia detenidamente.

“Para lograr una concordancia adecuada entre el sistema de educación y los sectores productivos, es necesario que los canales de comunicación entre las empresas y los funcionarios del sector sean adecuados y que los sistemas de educación y capacitación tengan flexibilidad para adaptarse a las necesidades cambiantes del sector productivo”.⁷⁸ Como ha quedado claro, en el país las relaciones con el sector productivo han sido débiles. Varias Universidades han hecho esfuerzos significativos en este campo ofreciendo sus servicios de consultoría a empresas, tanto públicas como privadas, haciendo exposiciones sobre su capacidad para merecer la confianza de este sector e incluso han incursionado en la creación de fundaciones para hacer más fluidos los procesos administrativos de contratación y administración de los recursos provenientes de esta actividad. De igual modo, han creado empresas productoras de bienes y servicios en diversas actividades, agricultura, ganadería, industria y servicios. Sin embargo, como quedó demostrado, los ingresos por estas acciones representan sólo un porcentaje marginal de sus presupuestos.

Variados son los elementos que conspiran contra esta fuente de financiamiento. Entre otros se pueden mencionar: la desconfianza del sector productivo, tanto en el cumplimiento de las obligaciones contractuales como en la objetividad y rigurosidad de los resultados; temor de los académicos por la posibilidad de que los contratantes les impongan condicionantes a los estudios para ser usados con fines inconfesables, aprovechando el prestigio de algunos

institutos de investigación o de investigadores de renombre; imposibilidad que tienen los académicos para dedicar gran parte de su tiempo a estas labores; falta de estímulos monetarios a los participantes en estos trabajos; falta de capacidad económica de la mayoría de las empresas del país para destinar fondos a esta finalidad; competencia de consultores privados; falta de agresividad de las Universidades para mercadear sus potencialidades productivas; etc.

Se podría mencionar también el total incumplimiento por parte del sector público del Decreto No. 133 del 4 de Junio de 1974, emanado de la Presidencia de la República, cuyo art. 1º. reza así: “Los Ministerios, los Ejecutivos Regionales, las Corporaciones, los Institutos Autónomos y Empresas del Estado deben contratar los estudios de investigación que requieran con las Universidades, las Academias Nacionales, Institutos de Educación Superior y de Investigación, que estén en capacidad de realizarlos dándole prioridad en todo caso a las Universidades o Institutos que se encuentren ubicados en la región de que se trate”.⁷⁹ Esta disposición fue ratificada el 22 de Febrero de 1990 por medio del Decreto No. 776 y ha tenido el mismo efecto que el anterior.⁸⁰

A pesar de todos estos factores adversos, la crisis presupuestaria que están viviendo estas instituciones las está obligando a escudriñar este mercado cautivo, que tiene posibilidades a corto plazo, sobre todo en las empresas de energía, transporte, servicios y especialmente en el área de la telemática.

⁷⁸ Banco Mundial, *op. cit.*, p. 48.

⁷⁹ República de Venezuela, Presidencia de la República, *Decretos del Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez*, (Marzo 12-Junio 20, 1974), pp. 51-252.

⁸⁰ República de Venezuela, Presidencia de la República, *Gaceta Oficial*, No. 34.455, (Caracas: 26 de abril de 1990).