

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA (ESPECIAL ÉNFASIS EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO)

Héctor Silva Michelená
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

Resumen:

El tema central del ensayo sostiene que las raíces de la Educación Superior en América Latina se hunden en la matriz de relaciones contractuales establecidas entre el Estado, la sociedad civil y las universidades. El determinante es la constancia de las relaciones paternas.

Se presentaron los puntos principales relativos al financiamiento de la Educación Superior y se señalan sus estrangulamientos. Se critica el modelo incremental prevaleciente y se sugiere su sustitución por fórmulas acordadas entre las universidades y el Estado. Se presente el criterio de la OPSU, en su estado actual, nunca aplicado.

Se insiste en la necesidad de un cambio de actitud y de mentalidad.

Palabras claves: Educación superior, financiamiento, presupuesto, diferenciación de fuentes.

ADVERTENCIA

El presente ensayo trata de cubrir los más importantes aspectos de la educación superior en América Latina, hasta 1997, fecha en que concluí su redacción. Incluye lo que, hasta esa fecha, se conocía como el "criterio OPSU", fórmula propuesta por esta oficina al Consejo Nacional de Universidades, y aprobada en 1986, en su parte entonces existente, que incluía la función de enseñanza como variable endógena, mientras que los recursos de los demás programas se determinaban mediante coeficientes de asignación, bastante arbitrarios, aplicados a la función de enseñanza.

Posteriormente se establecieron los criterios para determinar los montos destinados a la Extensión Universitaria y a la Investigación. Esta última determinación se vio muy enriquecida gracias a los valiosos aportes del gran profesor e investigador de la UCV, Dr. José Luis Ávila Bello, hoy deplorablemente desaparecido. A él nuestro agradecimiento por sus valiosas contribuciones.

A estas alturas (fines de noviembre de 2001), todavía no sabemos a ciencia cierta hacia dónde se orienta la educación superior en Venezuela. No conocemos los anteproyectos o proyectos que están sobre el tapete pues, no obstante los esfuerzos hechos, no he podido procurármelos. Apenas contamos con las normas establecidas en la Constitución de 1991 (Arts. 102 a 110).

La nueva normativa tiene un mérito importante: define sin ambigüedades el concepto legal de *autonomía universitaria*, el cual cobra plena vigencia. En otros aspectos relativos a la importancia social y democrática que debe tener la educación, se estampan igualmente definiciones claras. Más no podemos decir lo mismo al importantísimo aspecto, crucial y neurálgico, relativo al financiamiento en los estudios superiores. La disposición de la ley de 1961, que abría la posibilidad de que "aquellas personas que disfrutasen de medios de fortuna" podrían ser llamadas a contribuir con el financiamiento de la educación superior, fue totalmente suprimida. En su lugar, sólo se inserta un párrafo (Art. 103, *in fine*) que dice:

Las contribuciones de los particulares a proyectos y programas educativos públicos a nivel medio y universitario serán reconocidas como desgravámenes al impuesto sobre la renta según la ley respectiva.

Sin embargo, el clima político-ideológico prevaleciente en el país desde 1999, permite suponer que no habrá ningún tipo de contribución privada personal al financiamiento de fragmentos de la educación universitaria, en particular en lo referente al cobro de matrícula o de cualquier forma de arancel.

Ciertamente, este silencio introduce incertidumbres en un área tan crucial como lo es el financiamiento en la educación universitaria, aunque a la luz del fuerte empobrecimiento que ha sufrido el país en la últimas dos décadas, *mal puede abrir los cauces* para pechar a jóvenes, también empobrecidos, que aspiran a ingresar al sistema educativo superior.

Para más detallada información y reflexión sobre el espinoso tema de la equidad y la gratuidad de la enseñanza universitaria, véase el *apéndice* escrito por la profesora Carmen García Guardilla.

El autor

PARTE I. UBICANDO EL PROBLEMA

1. INTRODUCCIÓN

Vamos a abordar enseguida lo que sin duda constituye el problema más difícil de todos cuantos componen el gran libro de problemas universitarios. No sólo es uno de los ejes del nuevo contrato social que propone Brunner (1991), sino que constituye abiertamente la piedra de tranca cuya remoción es casi suficiente para que pueda funcionar la matriz institucional renovada que este autor propone, y que nosotros nos permitimos reconstituir de la siguiente manera, siempre

situando los problemas de la educación superior en la estructura de relaciones contractuales establecidas básicamente con el Estado-Gobierno.

El sistema de relaciones, que ha entrado en decadencia, o se ha agotado, es el siguiente: 1) El financiamiento paternal y benevolente del Estado, desvinculado de criterios de calidad, equidad y eficiencia. El logro de recursos adicionales por la vía de las manifestaciones callejeras se inscribe bajo esta forma; 2) La formación de una oferta educativa basada en la educación gratuita, de espaldas a la demanda social, a la pertinencia y con ausencia casi absoluta de control a la creación de nuevos centros privados; 3) La irrestricta contratación laboral interna que ha dejado en manos de estructuras corporativas y de sus intereses la regulación del funcionamiento universitario y la fijación de sus metas y fines. A estas interconexiones nosotros proponemos agregar; 4) Una sociedad civil, que a pesar de su variable grado de desarrollo según los países latinoamericanos, confiaba en el sistema educativo como agente de movilidad social y, en su segmento económico, en el acceso a una mano de obra por cuya calificación nada había gastado; y, 5) Una sociedad global relativamente satisfecha con lo que obtenía en el interior de sus fronteras.

Bajo estas consideraciones, el ambiente de políticas que se aplicaban así como su canalización institucional, no generaban incentivos para promover el mejoramiento de las universidades, así como también frenaban las iniciativas para buscar nuevas fuentes de financiamiento.

Podemos situar el problema universitario y el de la Educación Superior (ES) en el contexto del análisis de la economía neoinstitucional que propone North (1993). En efecto, la estructura de relaciones existentes entre el Estado, el sub-sistema de ES, la sociedad, la economía y la trama nacional inducida por la globalización, forman un conjunto institucional, un marco en cuyo interior transcurre la interacción de personas particulares, sujetas a reglas formales e informales; estas personas se agrupan en organismos o cuerpos que resultan de aquellas reglas (escuelas, universidades, gremios...). Según esta teoría, la vía resultante del cambio institucional está conformada por dos vertientes: 1) el entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución, como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan estas instituciones; y, 2) el proceso de retroalimentación, por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades.

Ahora bien, si el marco institucional (reglas, pautas) no produce incentivos ni tampoco genera penalizaciones, entonces los organismos insertos en las redes institucionales no tienen una motivación fuerte para el cambio. En consecuencia,

cualquier transformación, gradual o discontinua, tiende a paralizarse y los organismos inmersos en aquellas reglas pueden aun involucionar.

Un corolario que se desprende de este enfoque, es que aquel sistema de relaciones (estructura, matriz) institucionales como en el que se encuentra inserta la universidad y la ES, debe ser radicalmente transformado para dar paso a un nuevo modo de relacionamiento, con nuevas reglas y pautas, con actores dispuestos al cambio en virtud de nuevos incentivos y nuevos mecanismos disciplinarios. Si este enfoque es correcto, el problema se centra en identificar y desarrollar los elementos de este nuevo "contrato social", así como en el examen de su viabilidad política.

Basados en nuestra experiencia podemos afirmar, categóricamente que sin solución del problema del financiamiento público de las universidades, no habrá ni puede haber solución a las relaciones conflictivas con el Estado, con el resto de la sociedad y con el resto del mundo. Para cualquiera que haya tenido vida universitaria intensa en el último cuarto de siglo, es una evidencia terrible el hecho de que las universidades demandan de manera exponencial crecientes recursos financieros, mientras que los Estados nacionales correspondientes ven que sus ingresos fiscales crecen mucho más lentamente cuando no se estancan o decrecen en términos reales.

El Banco Mundial (1994), ha tomado plena conciencia de la gravedad e importancia de la situación, por ello ha dedicado buena parte de su organización y de sus recursos a investigar, explorar y producir informes globales y sectoriales, regionales, nacionales y locales, para tratar de hacer manejable este magma inaprehensible. El Banco Mundial destaca la inmensa importancia que tiene la ES para el desarrollo económico y social: afirma que estas instituciones producen nuevos conocimientos a través de la investigación, sirven de conductores para la transferencia y adaptación de la población humana y de apoyo a las acciones gubernamentales. Insiste el Banco Mundial en que el desarrollo de la ES se correlaciona con el desarrollo económico: las tasas de escolarización en ES promedian 51% en los países de la OCDE, en comparación con el 21% en los países de ingreso medio y un 6% en los países de ingreso bajo.

Para los países en desarrollo la importancia es inconmensurable. Se estima que tasas sociales de retorno del 10% o más indican que las inversiones en ES contribuyen a incrementos en la productividad del trabajo y a altas tasas de crecimiento a largo plazo, esenciales para el alivio de la pobreza. A pesar de tan clara importancia de estas inversiones, dice el Banco Mundial (1994, 1 y 2) el sector está en crisis en todas partes del mundo. En todos los países, la educación superior depende ampliamente de la provisión de fondos públicos. Y en una era de extendidas restricciones fiscales, tanto los países desarrollados como los

de en vías de desarrollo están peleando contra el desafío de preservar o mejorar la calidad de su ES, lo que implica un particular esfuerzo por evitar la caída del gasto por estudiante y de la compresión presupuestaria.

× Pero tal como suele señalarse, el Banco Mundial (1994, 3) ha tratado de mostrar empíricamente que es menos rentable desde el punto de vista social que los otros niveles, y en consecuencia, sostiene que "se puede argumentar que la ES no debería tener los reclamos de más alta prioridad en los incrementos del gasto público destinados a la educación en muchos países en vías de desarrollo, especialmente en aquellos que no han alcanzado todavía adecuados accesos, equidad y cualidad en los niveles primarios y secundarios... cada país -argumenta el Banco Mundial- debe sopesar cuidadosamente el correcto balance de la asignación de recursos entre los tres subsectores educacionales, considerando las tasas relativas sociales de retorno a cada nivel, así como la complementariedad que existe entre la educación primaria, secundaria y terciaria. Más aún, la abrumadora realidad fiscal en la mayoría de los países en desarrollo es tal, que las mejoras de calidad y expansión matricular en educación superior tendrán que lograrse con poco o ningún incremento en el gasto público".

Sin embargo, este punto de vista tiende a ser refutado por algunos analistas recientes. Así por ejemplo, Birdsall (1993, 2 y 4) discute con acierto "los posibles problemas que derivan de la noción de que los recursos educacionales deben de ser desviados desde la educación superior a los niveles más bajos. Yo concluyo -dice Birdsall- que hay bases razonables para mantener niveles razonables de gasto público en educación superior, particularmente si los fondos públicos pueden ser dirigidos a la investigación y a otras funciones de producción de "bienes públicos", de las instituciones de educación superior, pero distrayéndolos del entrenamiento de pregrado y de otras funciones en las cuales el retorno privado es más alto comparativamente que el retorno social". Vale la pena destacar que esta autora incluye entre los bienes públicos la muy importante función de "edificar la nación" (nation building). Señala la autora que las estimaciones que suelen hacerse sobre el retorno social de las inversiones en educación superior realmente no toman en cuenta los beneficios sociales de la educación, cualquiera sea su nivel y suelen basarse en medidas del retorno privado, en términos de salarios adicionales, obtenibles con más educación. En una palabra, afirma esta autora, que las medidas de retorno social convencionales dejan de lado los beneficios no privados de la educación que derivan de las llamadas externalidades positivas de la ES, las cuales podrían compensar las diferencias en costos sociales y rendimientos.

2. PUNTOS DESTACADOS DEL PRESUPUESTO Y DEL FINANCIAMIENTO

En esta sección del trabajo vamos a abordar algunos puntos que consideramos los más sensibles en cuanto al problema del gasto universitario y de su financiamiento. Evitaremos la proliferación de cifras por considerarlas suficientemente conocidas; sólo insertaremos aquellas que sean estrictamente necesarias para ilustrar alguna tendencia que reafirme las presunciones, y que pueda ser objeto de dudas ante el lector no familiarizado.

En primer lugar, vamos a referirnos a las tendencias del gasto sectorial real per cápita en educación. El cuadro que hemos examinado de la CEPAL (1994), indica una tendencia descendente de este indicador en la casi totalidad de los doce países consignados, entre 1980/81 y 1990/93; las reducciones más dramáticas se observan en Ecuador, Venezuela, Bolivia, México y Perú, país éste donde la caída supera el 61%, en tanto que los otros países se sitúan en el entorno que va del 20% al 48%. En Bolivia, particularmente, fue de 39.7%. Digamos de paso que sólo Brasil experimentó un aumento importante (20.7%). Anotemos que esta tendencia se asocia a la caída global del gasto social, particularmente en salud y vivienda (Bolivia, -13.1% y -77% respectivamente). Sin embargo, los datos sobre seguridad social son más bien positivos, con exclusión de Ecuador, Venezuela y Argentina. No está demás señalar que como el gasto social ha constituido y constituye uno de los mecanismos más importantes de redistribución de ingresos, podemos darnos cuenta de su impacto sobre los programas de lucha contra la pobreza y contra la desigualdad.

Respecto de su contribución porcentual de la ES al PIB varía de casi 1.27% en Venezuela, pasando por alrededor del 0.6% en Argentina y Colombia para tener su cifra más baja en Paraguay y Uruguay (cerca del 0.3%). Sin embargo, hay que destacar que en la casi totalidad de los países de la Región el porcentaje que los Ministerios de Educación asignan a la ES oscila entre el 30% y 40%. Cabe destacar, que en Bolivia la educación absorbe más del 74% del gasto social total, el más alto de la Región después de Perú (1991). Venezuela, México, Paraguay, Ecuador y Colombia también asignan porcentajes superiores al 30%.

En cuanto a las fuentes actuales de ingresos puede decirse, sin temor a equivocarse, que todas las actividades en instituciones públicas son abrumadoramente financiadas por el gobierno, en un porcentaje que oscila en torno al 80%, lo que refleja la muy baja diversificación de las fuentes de financiamiento. Las actividades de las ES privadas se financian mayormente a través de derechos de matrícula. Chile es el único ejemplo de financiamiento compartido entre el sector público y el sector privado, con excepción de sus gastos de investigación. Entre otras fuentes tradicionales de financiamiento se encuentran ingresos propios derivados de la venta de algunos servicios, el cobro de algunos dere-

chos de emisión de títulos, certificados, etc. y algunas donaciones; éstas últimas ocurren principalmente en el sector privado. Respecto al postgrado, se notan algunas diversidades interesantes y llamativas: así, por ejemplo los gastos de investigación y postgrado en el sector privado son financiados estatalmente en Chile y Brasil, pero en México lo son por fuentes privadas, al igual que ocurre en Venezuela (Cobro de Derechos). Sin perjuicio de lo que digamos más adelante, destaquemos que hay otras dos fuentes de financiamiento que también han sido utilizadas en América Latina y otras partes del mundo. Nos referimos a los créditos educativos o pagos diferidos y a fuentes relacionadas con convenios industriales realizados con los sectores público y privado. Digamos, por ahora, que el segundo camino ha sido de uso limitado en la Región por diversas razones (tal vez Brasil es el que tiene mayor volumen de experiencia). En cuanto a los créditos educativos, podemos decir que en la Región se han tratado de implementar ampliamente desde 1953, cuando Colombia los inició; puede decirse que hay unos veinte programas de este tipo en América Latina y en el Caribe, siendo los más amplios, cuantitativamente, los de Chile (21% de estudiantes), Jamaica (20%), Argentina (12%), Bolivia (10%) y Panamá con un 6%; Venezuela tiene tres programas que suman un 3%. Esto se compara favorablemente con otras regiones del mundo subdesarrollado, con la excepción de Ghana, Kenya y Malawi (de 50% a 100%). En cuanto a los países industrializados, todos tienen cifras superiores al 28% que llegan hasta un 80% en Noruega y Australia. Únicamente Francia tiene un mínimo porcentaje (1%) (Albrecht y Ziderman, 1992, Tabla 4.1, 73). Respecto del financiamiento externo, se tienen muy pocas experiencias, tales como la de la Universidad de Campanas (Brasil) y la Universidad Simón Bolívar (Venezuela), la cual recibió a mediados de los años sesenta préstamos para la edificación y expansión de su planta física. Este tipo de financiamiento ha recaído principalmente en algunas universidades privadas. Las universidades públicas las han visto con reticencia.

Creemos que a estas alturas resulta fácil identificar los factores del crecimiento del presupuesto universitario: entre los que se encuentra, la vertiginosa expansión matricular, que tuvo lugar, como ya se ha dicho, hasta la segunda parte de la década pasada. Sin embargo, debemos decir que precisamente este factor operó plenamente en la acelerada fase de masificación de la educación superior en la Región, conjugada con la carencia de regímenes de admisión. Otro factor importante y que juega un gran peso a partir del momento en que la matrícula se estanca o crece más lentamente, es la proliferación y desarrollo de las estructuras corporativas en el interior de las instituciones de educación superior (gremios profesoraes y estudiantiles, sindicatos).

Cuando se examinan los *presupuestos de gasto por programas de las universidades latinoamericanas*, percibe que la totalidad de los gastos de personal de todo tipo sobrepasa el 70% del presupuesto por este concepto; en algunos

casos como en Brasil, esta proporción se acerca al 90%. De esta proporción, aproximadamente un 40% se destina a los programas de protección socioeconómica. De los programas destinados a cumplir con los fines específicos de las universidades, un 25% es lo que absorbe el presupuesto, y de ellos la investigación absorbe apenas un 4,37%, en términos generales (Circa, 1992). Como puede verse fácilmente, las universidades, y aun los institutos de educación superior (IES) públicos, se han venido convirtiendo progresivamente en grandes institutos de previsión social, en los cuales el problema de los pagos complementarios al salario (primas por hogar y por hijos, subsidios en especie, forma de cálculo de las prestaciones sociales), vienen progresivamente invadiendo, de modo incontenible, partidas crecientes del presupuesto. Entre esos cabe destacar que casi siempre se efectúan reducciones en los programas de infraestructura y de planta física, que no suelen representar más del 5% del presupuesto de gastos, como una cifra semejante a la que se gasta en la dirección institucional (gobierno universitario). Es evidente esta distorsión del gasto.

El problema reside en que en numerosas legislaciones, los IES y en particular las universidades están obligadas a prestar protección socioeconómica a todo el personal que en ella labora; a veces estas normas revisten carácter constitucional. Sin embargo, se sabe que cada vez son más numerosos los profesores a quienes no les cabe la menor duda de que las diferentes disposiciones relativas a la protección social, cualquiera sea su rango (constitucional o reglamentario por autonomía) han sido interpretadas de manera que tienden a desbordar las posibilidades de las universidades. Todo esto se ha materializado en la suscripción de convenios laborales múltiples, entre el alto gobierno universitario (Consejo Superior, Consejo Universitario u otro organismo ad hoc). Muy lejos nos encontramos de compartir la opinión de quienes niegan a ultranza esta función social de la universidad: Ella es no sólo inevitable sino necesaria, más allá de los mandatos que impone la Ley. Solamente consignamos este hecho como un factor decisivo del crecimiento del presupuesto.

En este mismo orden de ideas deben mencionarse las disposiciones que en muchos países han adoptado altos organismos de dirección y coordinación universitaria, tales como los Consejos Nacionales de Universidades u otros que se sitúan en una instancia intermedia entre las instituciones y el gobierno. Esas disposiciones se refieren principalmente a la fijación de los salarios y otros beneficios adicionales para el personal docente y de investigación. Aquellas normas han sido consagradas en varios países (Brasil, Venezuela) Normas de Homologación o de Isomorfismo; estas disposiciones establecen una verdadera indexación de los salarios y de aquellos beneficios con relación a las tasas inflacionarias. La aplicación de estas normas, que son de carácter obligatorio, suele lograrse cada cierto período y ha dado lugar a no pocos conflictos con el gobierno nacional; en general suelen hallarse soluciones negociadas.

Pero esto no es todo con relación a las normas. Estas han sido hechas para evitar la anarquía en la fijación de remuneraciones del personal docente y de investigación, que en muchos casos tuvo su base en instituciones de carácter autónomo en la administración de los recursos recibidos. Decimos que no es todo porque a la consecución de los mismos porcentajes de incremento obtenidos por los profesores se suman invariablemente el personal Administrativo, Técnico, de Servicios y Obrero (ATSO) de las universidades y los demás gremios de los IES, e incluso de las demás federaciones y agrupaciones de maestros e instructores en el resto de los niveles de educación. Esto en general se traduce en poderosos movimientos de presión, altamente conflictivos, que se materializan a través de la formación de los llamados frentes intergremiales del sector.

También ha incidido como factor de presión en el aumento de gasto de personal el hecho de que, aún a pesar del estancamiento o reducción de la matrícula, ha seguido creciendo el número de profesores y hasta el del personal ATSO. Una revisión global de las cifras muestra una caída sistemática de la relación alumno/profesor, que en los inicios de 1960 se situaba en alrededor de 20 y que para finales de 1990 estaba por debajo de 10. Esto es particularmente agudo en ciertas carreras (concentrada en Escuelas), que fueron objeto de gran demanda en décadas pasadas (sociología, economía, filosofía, literatura, ingeniería civil, educación) y que, consideradas "pasadas de moda" o desfasadas con las necesidades del mercado, no han reducido su planta profesoral correlativamente con la caída de las instituciones. En muchas de esas escuelas, la relación profesor/alumno tiene prácticamente un carácter tutorial. Demás está decir que la rigidez en el manejo tanto del personal docente como del personal ATSO, es rígido por hallarse contempladas normas de estabilidad en los convenios laborales suscritos.

Las cuestiones de eficiencia y de equidad del gasto universitario han merecido también numerosos estudios. En este aspecto, se cita con frecuencia el estudio que realizara Winkler (1994), bajo los auspicios del Banco Mundial. Desde el punto de vista técnico, aun con las severas restricciones que señala Bird-sall, el estudio es sumamente útil porque muestra con bastante claridad que en estas cuestiones el sistema universitario latinoamericano deja mucho que desear. Aunque sus cifras no van más allá de 1985, podemos decir que basados en estudios parciales realizados por la OPSU (Venezuela) y varios organismos de planificación de las propias universidades, la tendencia continúa y en muchos casos muestra deterioro en virtud del incremento de las rigideces a las que nos hemos referido y a las consiguientes y consabidas restricciones presupuestarias; también tiene mucho que ver con estos problemas de ineficiencia la modalidad en que se determinan las cuotas presupuestarias totales y su modo de distribución entre las diversas instituciones.

En general, las universidades, autónomas o no, hacen esfuerzos para determinar el monto de sus presupuestos siguiendo instructivos emanados de las direcciones nacionales de presupuesto y/o de instancias intermedias entre el gobierno y las universidades. Son instructivos que persiguen la racionalización del gasto en función de la obtención de ciertas metas vinculadas a objetivos, que por lo general, establecen las propias instituciones. Sin embargo, estas cuotas presupuestarias por lo general son objeto de fuertes recortes, muchas veces indiscriminados, en las comisiones de finanzas de los Congresos o en las oficinas encargadas de elaborar el Presupuesto Nacional. Se trata inevitablemente de un conflicto de intereses, y de una lucha por quitar y poner que, por lo general, conduce a ruidosos enfrentamientos.

Finalmente, termina imponiéndose alguna forma de negociación y la distribución entre las instituciones tiende a hacerse sobre criterios históricos, es decir, guardándose la proporcionalidad establecida en años anteriores. Esta es la famosa forma de financiamiento incremental que verdaderamente ya se acerca a su punto de agotamiento.

Uno de los problemas con que se suele encontrar el sector universitario para legitimar los incrementos que solicita, cuando no es obvio que exista una expansión matricular, es el grado de eficiencia que pueda mostrar en el uso de los recursos acordados. Nos referimos a los recursos financieros, que tan escasos se han vuelto. En este aspecto, puede decirse que se carece prácticamente de un sistema de evaluación de la eficiencia que pueda hacerse a través de una rendición de cuentas (accountability) exhaustiva, transparente y confiable para el gobierno, la sociedad, los actores universitarios y aun los agentes internacionales. Este es uno de los puntos más sensibles y más complicados, por cuanto, en aras de la autonomía financiera, las universidades han rehusado tradicionalmente que se practique sobre ellas auditorías externas.

Es verdad que existen oficinas competentes de presupuesto universitarias y contralorías internas que se sujetan a los criterios convenidos del control del gasto; en este sentido, puede decirse que los recursos se usan con propiedad y las transferencias entre programas son discutidas y autorizadas por las autoridades internas competentes. Pero también es verdad que ni las oficinas de presupuesto, ni las de planeamiento, ni las contralorías internas hacen verdaderas mediciones en cuanto a la eficiencia y eficacia en la asignación y uso de los recursos, en comparación con las metas establecidas. Esto ha dado lugar a que ni siquiera las propias altas autoridades universitarias tengan un buen conocimiento acerca al adecuado uso de los fondos. Esta situación se complica aún más en aquellas estructuras universitarias de estilo napoleónico, es decir, organizadas por facultades, escuelas, institutos y dependencias administrativas relativamente autónomas, en las cuales prácticamente el gasto se maneja con

criterios muy inmediatos, excluyendo desde luego la alta proporción de partidas centralizadas, como lo son típicamente las de personal y planta física.

Sabemos, no obstante, que la evaluación institucional, o auditorías financieras practicadas sistemáticamente por agentes internos y externos, pueden ser un formidable factor de legitimación del gasto universitario ante toda la sociedad, factor éste que daría nuevos impulsos a la matriz de relaciones inter-institucionales que deben establecerse, sobre nuevos términos, entre el Estado, la Universidad, los agentes económicos y otros representantes de la sociedad civil. Este último agente debe ser seriamente tomado en cuenta porque la sociedad civil ha cobrado un importante desarrollo en nuestros países, en grado diverso y ya es capaz de evaluar cuando sus necesidades no pueden ser satisfechas porque, al decir del gobierno y el sector económico privado, una alta proporción del Presupuesto Nacional (entre 5 y 10%) es capturado por un sector no sólo de dudosa eficiencia económica sino también débil en materia de la calidad de sus egresados y frágil en cuanto a la capacidad, que antes tuvo, de ser agente de equidad social y movilidad. Es decir que la gente ha aprendido lo que significa "el costo de oportunidad" del gasto en educación superior universitaria. Por otra parte, también las autoridades universitarias han tomado conciencia de que desde este punto de vista, autonomía significa característicamente que el gobierno asigne incondicionalmente fondos a la universidad, y que ésta tiene una libertad casi absoluta para usarlos y distribuirlos, según sus propios fines y sus propias políticas. Es de desear que esta conciencia se extienda crecientemente a los gremios y sindicatos, todo en el interior del muy deseable nuevo contrato social que propugna Brunner (1991).

Para concluir esta parte, debemos decir que estos problemas de asignación, determinación y distribución de la cuota presupuestal universitaria, como ya lo hemos dicho, no son propios de la Región, sino que aquejan en mayor o menor grado al mundo entero. Es por eso que se han venido desarrollando criterios o modelos para tratar de establecer con criterios razonables, ya que no racionales, la asignación de los recursos. Estos modelos han sido desarrollados principalmente en Holanda, que es la versión, con modificaciones, que están tratando de introducir en Brasil. Para Venezuela, la OPSU diseñó, en 1986, un criterio de asignación y distribución basado en la función de enseñanza. El mismo nunca pudo ser aplicado, a pesar de haber sido aprobado con el Consejo Nacional de Universidades. La resistencia opuesta por el Sub-sistema universitario fue tenaz y nunca pudo ser vencida. Actualmente se ensayan modificaciones importantes en el modelo, y se agregan por separado criterios para cuantificar los recursos en investigación y extensión.

PARTE II. DE LAS PROPUESTAS

1. INTRODUCCIÓN

La reforma de la Educación Superior es uno de los temas candentes y prioritarios de nuestro tiempo. Se vincula con el desarrollo económico y la equidad social, con la integración social, la erradicación de la pobreza y otros temas que fueron objeto de la gran cumbre social de Copenhague (1995). No pocas propuestas se han hecho, y ha habido preocupados pensadores latinoamericanos que desde hace un cuarto de siglo han venido trabajando en esta dirección. Mencionemos los nombres de Ribeiro (1970), Comisión de Estructuración Universitaria de la UCV (1976), González Baquero (1977), Delich (1988), Paoli Bolio (s/f).

Antes de que adelantemos nuestras propias sugerencias, quisiéramos presentar sintéticamente lo que a nuestro juicio constituyen los dos polos más importantes de referencia para la reforma universitaria. Ellos son el Banco Mundial (1994) y la UNESCO (1995). El primero puede ubicarse entre modelos eficientistas, privatistas, aunque igualmente preocupado por los problemas de equidad, calidad y eficiencia. El de la UNESCO (1995) es más bien un modelo científico humanístico, de mayores alcances, que también hace énfasis en las cuestiones de eficiencia, equidad, calidad y, particularmente, en los aspectos de pertinencia de la educación superior.

Brevemente, el Banco Mundial (1994) destaca cuatro direcciones claves en que debe orientarse la reforma:

- Estimular una mayor diferenciación de las instituciones, incluyendo el desarrollo de las instituciones privadas.
- Dar incentivos a las instituciones públicas para diversificar sus fuentes de fondo, incluyendo costos compartidos con los estudiantes, y ligando el financiamiento gubernamental estrechamente con el desempeño.
- Redefinir el papel del gobierno en la educación superior.
- Introducir políticas explícitamente diseñadas para dar prioridad a objetivos de calidad y equidad.

Comenta el Banco Mundial (1994, 4) que el logro de estas reformas no es fácil en ningún país. El patrón predominante de la educación pública en los países en desarrollo beneficia principalmente a los hogares más ricos, que son

también los más poderosos políticamente. Los hijos de las clases poseedoras están siendo fuertemente subsidiados por el resto de la sociedad cuando asisten a las universidades públicas, reforzando así sus ventajas económicas y sociales. La experiencia demuestra que es esencial romper este patrón, y también que las dificultades políticas de hacerlo no deben ser subestimadas... por eso los gobiernos necesariamente lo piensan mucho antes de introducir reformas que afectan a los más poderosos y a aquellos que tienen potencial para desestabilizar los regímenes políticos.

En cuanto a los criterios de la UNESCO (1995, 28), los mismos parten del examen de las principales tendencias que esa agencia observa actualmente en la educación superior (expansión cuantitativa con desigualdad de acceso, diversificación de estructuras y formas y restricciones financieras), los cuales enmarcan dentro de seis tendencias internacionales concomitantes y a veces contradictorios (democratización, mundialización, regionalización, polarización, marginación y fragmentación), en busca de sus miras de un desarrollo humano sostenible. En esta dirección, sostiene que “se precisa una nueva visión de la educación superior que combine las demás de universalidad de la educación superior e imperativo de una mayor pertinencia para responder a las expectativas de la sociedad en que opera. Esta visión recalca los principios de libertad académica y autonomía institucional e insiste al mismo tiempo en la necesidad de responder ante la sociedad”. En esencia, sostiene la UNESCO (1995) que dar respuestas a los grandes desafíos de la ES supone abordar las siguientes cuestiones fundamentales:

- ¿Cómo pueden la educación superior y las diversas instituciones contribuir al cambio socioeconómico y a la promoción del desarrollo humano sostenible?
- ¿Cómo puede la educación superior, y en particular la docencia y la investigación, contribuir a la organización de la sociedad moderna y participar de modo más estrecho en actividades encaminadas a reducir la pobreza, proteger el medio ambiente, mejorar la organización de los servicios sanitarios y la alimentación, fortalecer los principios de la sociedad civil y crear otros niveles y formas de educación?
- ¿Cómo puede adaptarse la educación superior a los cambios en el mundo del trabajo y de la cultura política que se necesitan para estar a la altura de estos problemas (lo cual va a exigir el perfeccionamiento de las aptitudes universitarias y profesionales y de las cualidades cívicas y personales)?

La UNESCO (1995, 29 y 30) resume así estas cuestiones: ¿Cuál es y cuál debería ser la función de la educación superior en la sociedad presente y futura? Señala esta agencia educativa internacional que las opciones a examinar deben

orientarse por tres nociones claves que determinan la situación estratégica de la enseñanza superior en la sociedad y su propio funcionamiento interno: pertinencia, calidad e internacionalización.

En nuestra opinión, los postulados sobre los cuales reflexiona la UNESCO (1995) se acercan mucho más a lo que es la tradición humanística y holística en educación superior, en especial la latinoamericana; por eso, las sugerencias que haremos más abajo tendrán con aquellos criterios muchas zonas de coincidencia. Pero dejamos también constancia de que el hecho de que no compartamos la filosofía del Banco Mundial (1994), en materia de reforma educativa, si estimamos que su división de educación y empleo ha hecho aportes considerables en esta materia y ha provisto una buena documentación empírica y de consistentes análisis.

2. ACERCA DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES (ORGANIZATIVOS):

Sobre este tema tan importante hemos practicado numerosas revisiones recientes, basadas en visitas personales a diversas universidades del Continente y de Europa (años 1975-1995). La experiencia obtenida es amplia y variable, y la revisión de las legislaciones, así como las discusiones pueden resumirse en pocas palabras: flexibilidad, diversidad, apertura, integración, motivación (incentivos), actualización y educación permanente, solidaridad y visión prospectiva y de cambio. Todos estos elementos son los que se han venido tomando en cuenta para elaborar reformas universitarias en muchas partes del mundo; allí donde prevalece la visión humanístico científica, se acentúan las áreas de cambio social, solidaridad y prospectiva. Donde prevalecen los criterios economicistas, se subrayan los criterios de eficiencia, recuperación de costos, privatización y competencia.

No hay dudas de que la diversificación de la oferta educativa exige un soporte estructural que las facilite, y como dice Tunnermann (1994), esto debería conducir a la flexibilización de las estructuras académicas y administrativas. Este movimiento es visible en las dos últimas décadas, cuando en todas partes se buscan constantemente nuevas formas organizativas que doten a la ES de una mejor capacidad de respuesta a los nuevos requerimientos de la sociedad y una mejor adaptación al dinamismo de la ciencia contemporánea.

Afirma Tunnermann (1994, 47ss) con toda la autoridad que se merece, que es cierto que no existe un modelo estructural perfecto en sí mismo, capaz de servir de soporte ideal a todas las complejas funciones que corresponden a las universidades de nuestros días. Pero es evidente que los esquemas académicos tradicionales, basados en los elementos estructurales de las cátedras, los depar-

tamentos, las escuelas y las facultades e institutos, están abriendo paso a nuevos esquemas, más flexibles y más susceptibles de lograr la reintegración del conocimiento y la recuperación de la concepción integral de la universidad, frecuentemente fraccionada o atomizada en un sin número de compartimientos estancos, sin nexos entre sí.

De esta manera, los EE.UU. reaccionó tempranamente e introdujo el concepto de departamento, para reunir en un mismo sitio cursos, profesores y equipos de una misma disciplina que antes estaban dispersos. A la hora de un balance, la suma aritmética resulta positiva. En este resultado ha jugado un papel fundamental la formación de un fuerte espíritu de cuerpo, producto del trabajo en equipo y de los lazos establecidos entre el personal departamental y la sociedad. El peligro de la departamentalización aislante se advirtió a tiempo, en lo que se refiere al menoscabo de la interdisciplinariedad, y en muchos casos al manejo comercial de la producción de conocimientos, por las alianzas con el sistema industrial.

Dice Tunnermann (1994, 49), que lo anterior ha llevado, en los últimos años, a la búsqueda de nuevos elementos estructurales para la organización académica de las IES. En algunos países (Brasil, por ejemplo), las cátedras han sido abolidas por precepto legal; en otros lugares se procura reunir los departamentos en unidades más amplias (centros o divisiones) que responden a las grandes áreas del conocimiento (humanidades, ciencias exactas y naturales, ciencias biológicas, ciencias de la tierra, ciencias del hombre, etc.), en otras experiencias se suprimen las cátedras, los departamentos y las facultades, reemplazándolos por "Escuelas de Estudios" (caso de la Universidad de Sussex en Inglaterra).

En virtud de que este debate no sólo es complejo, sino que no pareciese tener solución general, Tunnermann (1994, 49) sostiene, entonces: "que el meollo de las reformas académicas de nuestros días radica en cómo combinar los elementos estructurales de la universidad de manera que su organización promueva y facilite esa interdisciplinariedad, que es la forma contemporánea de ejercer el oficio universitario".

De este modo el problema reside en que se dote a cada institución de los poderes necesarios para organizarse según su conveniencia, naturalmente ajustándose a las prescripciones que establezca la Ley. Siempre hay que tener presente la necesidad de la diversificación de la oferta, en correspondencia con los cambios radicales que se vienen observando en el mercado de trabajo en las necesidades recreativas de la sociedad. Por eso se dice que no es sólo necesario democratizar la educación; en este aspecto ya hemos avanzado bastante. Se requiere calidad, eficiencia, equidad e innovación permanente como partes inseparables de la estructura universitaria. Los cambios dramáticos de los últimos

tiempos han sobrepasado a la universidad latinoamericana y han dejado atrás su quehacer formativo. Por eso la universidad actual debe formar al hombre para el cambio permanente, y aún para la eventual crisis producto de la transición (Escotet, 1991,10).

La universidad, por tanto debe cambiar, a pesar de las resistencias tradicionales; pero esas "resistencias al cambio" que inficionan a los ambientes académicos sólo aparece cuando esos cambios se hacen tan mal que los mismos producen resistencia. Sostiene Escotet (1991) que, "por ello, las reformas universitarias no pueden seguir siendo cambios espasmódicos, no pueden ser actos de confrontación entre lo que debe permanecer y lo que debe cambiar, no pueden ser actos legislativos con nuevas estructuras, nuevos medios, nuevos contenidos. Este tipo de reformas lo que demuestran es que la universidad de hoy no tiene los mecanismos internos para estar por encima de los acontecimientos. Las reformas de la "universidad creadora" son innecesarias, pues ella misma se reforma permanentemente. Es decir, que la mejor Ley sobre la universidad es aquella cuyo único articulado la obliga a cambiar sin pausa y no a ir por detrás de los cambios" (Ídem).

Hemos participado recientemente en numerosas discusiones sobre el proyecto de Ley de Educación Superior, introducido en el Congreso Venezolano en 1994. En esas discusiones he dado a conocer lo que, a mi juicio, debe guiar la conformación de cualquier proyecto, y que Escotet (1991, 11) expresa con certeza: "cualquier legislación educativa, y en especial universitaria, debe ser lo más breve posible, absolutamente flexible, orientadora, indicadora y realmente incitadora si pretende reflejar la propia esencia y las bases filosóficas de toda educación y como consecuencia, de toda creación".

Debemos consignar aquí, en razón de los antecedentes de nuestro pensamiento sobre esta materia, que ya en los albores de la década de los setenta, sin que esto tuviese mucho que ver con las agitaciones estudiantiles parisinas, en Venezuela se intentaron y hasta se pusieron en práctica procesos de renovación universitaria encabezados por la UCV, algunas de cuyas autoridades, en aquel entonces comprendieron el momento histórico e hicieron esfuerzos por canalizar e incentivar un proceso, llamado de Renovación Académica, que resultó violento, tormentoso, conflictivo y hasta doloroso. Como protagonistas de aquellos sucesos, en varias universidades, testimoniamos que los cambios que se llevaron a la práctica encontraron fuerte resistencia en la mayoría del claustro profesoral, y sólo pudieron imponerse por vía de la lucha agria y hasta de la intimidación, por obra del empuje de las masas estudiantiles. Desde luego, en aquel entonces el paradigma era otro: se perseguía una universidad crítica, racional y revolucionaria, que fuese centro de articulación de aquellos intereses que militaban en favor de una transformación radical de la sociedad. La renova-

ción académica buscó organizaciones estructurales que sirviesen de plataforma a aquellos ideales.

Es así como en el campo de las ciencias sociales, propusimos la creación de una facultad de ciencia social, en la cual desapareciesen las escuelas y hasta las cátedras tradicionales, concebidas las primeras como canales con una desembocadura final y éstas últimas como sillones señoriales e inaccesibles. Se rechazó la idea del departamento al estilo norteamericano, por considerarlo un instrumento de fragmentación de la unidad del conocimiento científico social, y para sustituirlo se propusieron Unidades de Docencia e Investigación, vinculadas estrechamente con otras unidades en diferentes carreras. Los resultados fueron positivos en sociología, en arquitectura y en letras, que fue donde se produjo la mayor convergencia de intereses y motivaciones entre profesores y estudiantes. Mirándolo a la distancia de veinticinco años, podemos decir que hubo mucho de ingenuidad y, sobre todo, se subestimaron los costos financieros y las reacciones del Estado y de los agentes económicos más poderosos. El proceso culminó con el allanamiento de varios recintos universitarios, el encarcelamiento de dirigentes y una larga paralización de las unidades universitarias.

¿Qué queda de todo aquello? Quedan los elementos que hemos señalado relativos a la necesidad de tomar en cuenta el ambiente social, las características de las ofertas y las demandas de los diferentes actores, y el requisito ineludible de la flexibilidad y de situar las acciones dentro del ámbito de lo posible, sin confundirlo con lo deseable. En esta dirección se puede establecer un esquema que trate de conciliar la ineludible necesidad de la especialización, por grande que sea, con la deseable generalidad del conocimiento que permita situar a los futuros egresados en una perspectiva holística y solidaria. Aprendimos, además, que esto no es suficiente y que tarde o temprano los egresados reclamaron el hecho de que no se les enseñó a hacer las cosas, es decir a operar. De allí que las nuevas proposiciones busquen lograr un entramado entre especialidad y generalidad. Escotet (1991, 16) lo describe de la siguiente manera:

Una de las claves para resolver el dilema está en centrar los extremos del paradigma. Consistiría simplemente, no por ello de fácil realización, en integrar la generalidad con la especialidad, es decir, lograr el equilibrio sin retardar el crecimiento y promover el crecimiento sin comprometer el equilibrio. Esta aproximación al pensamiento utópico no es posible lograrla con el esquema tubular e inflexible que actualmente tiene la universidad, y especialmente su curriculum y su proceso de enseñanza y aprendizaje. La universidad debería, por tanto, integrar sus carreras en programas flexibles que permitan la transferencia entre carreras o especialidades y den mayor capacidad de adaptación a los cambios, así como a su inserción en la educación permanente, dentro de una concepción integrada de la universidad

Podríamos concebir descriptivamente esta propuesta de integración, comparando los atributos singulares de la universidad convencional y tubular con la universidad integrada y diversificada.

En un extremo, coloquemos el modo convencional y tubular, allí hallaremos instituciones de carreras largas (5 años ó más), intermedias (4 años) y cortas (3 años). En estas instituciones el alumno ingresa en una Escuela particular, y sale de la misma después de haber recorrido y aprobado la totalidad de los créditos establecidos. Su campo de trabajo se abre sólo al tercero, cuarto o quinto año de haber comenzado sus estudios, y sale con una formación profesionalizada, restringida a su carrera. Con esta dotación de conocimientos se enfrenta a un mercado de trabajo rápidamente cambiante.

En el otro extremo, podemos colocar, un ciclo de formación general, con duración de seis meses, doce meses o un año. Sobre el ciclo general de seis meses se establecen programas que al cabo del tercer año, permiten al alumno ingresar al campo de trabajo. Los programas están articulados con las carreras medianas y cortas. Al concluir el período de carreras cortas el egresado puede entrar, si así lo desea, a un ciclo de mejoramiento profesional o técnico.

Sobre el ciclo general anual, es decir continuándolo, se establecen programas que llevan la duración de los mismos hasta el año cuarto, al final del cual se puede ingresar al campo de trabajo. Estos programas, igualmente, tienen vinculaciones con los programas de las carreras largas. Al final del cuarto año, el estudiante puede incorporarse a un programa de postgrado, e incluso a un programa de quinto nivel (post-doctoral) o de educación permanente.

Montado sobre el ciclo general de dos años, se extiende un programa que puede durar cinco o más años, según la disciplina; al final del mismo se puede ingresar al campo de trabajo o continuar con un programa de postgrado y de quinto nivel que lo articule fluidamente con los sistemas de educación permanente.

De esta manera, lo que era una formación especializada con una estación terminal, pasa a ser una estructura diversificada integrada y transparente, donde se combina la generalidad necesaria con la especialidad, la diversificación de la oferta y las señales de la demanda.

Creemos que de esta manera se facilita la permanencia y prosecución de estudiantes en la educación superior, que de otra manera se verían obligados a desertar por motivos académicos y no socioeconómicos. Estos elementos deben combinarse con la igualdad de oportunidades y de acceso a la educación superior, proceso de difícil logro real mientras no se adopten medidas en los niveles

primarios y secundarios y en las áreas del carácter socioeconómico de los aspirantes al ingresar al sistema.

Para enfrentar el siglo XXI, las IES tienen que adoptar la perspectiva de la educación permanente, para lo cual deberán flexibilizar adecuadamente, es decir, sujetos a los criterios de evaluación y acreditación, sus requisitos de ingreso, de modo que las posibles pruebas de aptitud académica hagan aflorar la curva de las aptitudes o capacidades, en otras palabras de la demanda de inversión en capital humano, para enfrentar a la curva de igualdad de oportunidades, que debe estar garantizada por la legislación correspondiente. De paso diremos que uno de los papeles de la diversificación del financiamiento universitario debería consistir en buscar que la inversión en capital humano desplace hacia arriba la curva de inversiones en la persona, con el fin de ensanchar su clima educativo. Precisamente, este ensanchamiento así como el desarrollo de las aptitudes que produce la inversión en capital humano, son bases firmes para la edificación de la educación permanente, cuya urgente necesidad obliga a postular una diferente filosofía de la educación y a moldear y poner en práctica nuevas estructuras que respondan a esa otra filosofía que no es otra que la necesidad del cambio, porque como sabemos todos quien es, hemos vivido y trabajado durante décadas en el sistema educativo, "la educación formal ha sido depositaria de la tradición, de la perpetuación de valores. La escuela y la universidad enseñan a conservar y no a cambiar. La universidad, cada vez más, informa menos y forma mucho menos... el auténtico protagonismo de la universidad, y en general de la escuela, tiene que dirigirse a ayudar a pensar a la persona; a enseñar a aprender; a inculcar amor profundo por la idea de conocer, más que a dar información, a saber dónde buscarla y como seleccionarla y a interpretarla; a generar nuevos conocimientos; a promover educación afectiva y psicomotora; a crear conciencia de comunidad, de participación, de respeto, de tolerancia, de flexibilidad; es decir, la universidad tiene que romper con un comportamiento social mecanizado que cada día se parece más al comportamiento de una máquina... se necesita un nuevo Renacimiento de la cultura, una nueva filosofía política, social y económica que desarrolle nuevos paradigmas que hagan más real la aproximación a la libertad, igualdad y solidaridad entre los hombres... quizá nuestro cambio exija reconstruir la imagen renacentista de aquellos hombres sobre los que uno no sabía dónde terminaba el artista y dónde comenzaba el científico" (Escotet, 1991,19 y 20).

Una adecuada organización estructural de las universidades y de otros IES es importante, pero, sin embargo, es en el curriculum en concreto donde los cambios innovativos deben hallar su expresión más clara. Como dice Tunnermann (1994, 49), nada refleja mejor la filosofía educativa, los métodos y estilos de trabajo de una institución que el curriculum que ofrece. Infortunadamente, en muchas universidades e IES los pensum son todavía una lista de materia, por lo

general desfasadas respecto a sí mismas, y más aun respecto a las realidades presentes y futuras de una sociedad en permanente y rápida mutación. Los métodos de enseñanza también tienen que ser modificados, de acuerdo con las modernas formas de convivencia profesor/alumno y sus nuevos apoyos tecnológicos. Sostenemos que, en última instancia, toda auténtica reforma tiene que significar una reformulación radical del curriculum y de los métodos de enseñanza, para que el proceso de enseñanza/aprendizaje complete su círculo: Enseñar a aprender y aprender a enseñar.

No podemos extendernos en este punto; no obstante, dejamos constancia enfática de que los cambios a que antes hemos hecho alusión, exigen necesariamente que los mismos se distribuyan por regiones y se descentralicen. Estamos diciendo que nuestros países son heterogéneos y presentan un conjunto de regiones con especificidades naturales, poblacionales, culturales y climáticas diferentes que obligan a que los organismos de dirección tomen en cuenta estos elementos; la tendencia existente, al igual que en lo económico, es a la concentración en las grandes urbes. En cada Región debe haber un régimen para juzgar acerca del tipo de universidad que allí se necesita, junto con los procesos indispensables de acreditación. Asimismo, debe producirse una transferencia de competencias en el orden educativo, las cuales suelen estar concentradas en los órganos ejecutivos de la educación o en sus instancias intermedias. Desde luego, lo dicho incluye la posibilidad, que ya es realidad en numerosas instituciones, de la creación de núcleos regionales por parte de las universidades centrales o de aquellos institutos de tamaño importante que operan en alguna Región o estado. Sobre este aspecto hemos podido observar importantes avances en diversos países de la Región.

Hemos hecho deliberadamente el anterior ex-curso al tema del financiamiento, porque estamos convencidos de que en los IES, y particularmente en las universidades latinoamericanas, existe una tal complejidad organizativa, un tal número de estructuras (facultades, escuelas, departamentos, institutos, unidades, centros, comisiones, etc) en muchos casos repetidoras de las mismas funciones, todo lo cual conduce a fuertes presiones por la necesidad de nuevos fondos. En una palabra, tal organización facilita el enquistamiento de una burocracia cuyas expectativas de remuneración creciente y de nuevos fondos de funcionamiento, son prácticamente incontenibles. De allí la necesidad de instrumentar reformas estructurales por vía de una legislación breve, flexible, abierta. No por casualidad el profesor D'Ambrosio (1996), de la Universidad de Sao Paulo, sintetiza así los rasgos esenciales de la Universidad del Siglo XXI:

Abierta en el acceso a ella y abierta en su campus, como parte de la comunidad.

- Crítica, formadora de la conciencia del ciudadano y de la persona, más allá del individuo característico del mercado.
- De educación continua o permanente, reduciéndole progresivamente la importancia a los diplomas, porque ¿en un mundo de rápida y cambiante hightech, cuánto dura la vigencia de un diploma?
- Transdisciplinaria, es decir, de enfoque global a los problemas, culminación de una etapa que comienza en la disciplina, y que ha debido pasar por la multi e interdisciplinarietà.

3. SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Entramos aquí a un tema de debate cotidiano y que constituye, sin lugar a dudas la piedra de tranca fundamental de todo el funcionamiento del antiguo contrato social establecido entre el gobierno, las universidades y la sociedad a que ya nos hemos referido, y que muy bien describió Brunner (1991). Nosotros colocamos el problema en una matriz institucional de cinco componentes, aunque es necesario reconocer que el elemento volcánico lo sigue constituyendo este aspecto del problema de la ES. Se sabe que las iniciativas y presiones para emprender la reforma universitaria es casi sinónimo del problema de resolver el financiamiento de la ES, prácticamente en el mundo entero. Pero queremos insistir en que el problema no reside solamente en una cuestión de obtener más recursos, sino en el de transformar radicalmente el marco institucional en el interior del cual operan los organismos de ES. Ese marco o matriz institucional está lleno de rigideces e irracionalidades que hacen muy difícil, por no decir imposible, el manejo y control de las instituciones por ningún ente público, por más dotado de poderes que esté, incluida la fuerza represiva del Estado. En efecto, sabemos que en la red de relaciones existente, las funciones de regulación han quedado en manos de intereses corporativos que operan en el interior de las instituciones de ES (y de todo el sistema educativo); sabemos que las nuevas instituciones han desbordado los procedimientos de acreditación y su proliferación las ha hecho multiplicar sin orden ni concierto, en particular en el sector privado; sabemos que el financiamiento del Estado, por vía automática e incremental, ha estado desligado de requisitos de equidad, calidad y eficiencia; más aun, ha estado separado del establecimiento de metas y objetivos, o porque no se establecen, o porque de haber sido establecidos se violan impunemente; y sabemos también que los agentes internacionales, en estas condiciones, no se muestran dispuestos a facilitar recursos, aún concesionales, para ayudar al financiamiento de las universidades en programas específicos, particularmente los de largo plazo (equipamiento e infraestructura).

En estas condiciones, aquella matriz institucional posee pautas y reglas incapaces de generar incentivos para el mejor desempeño de los organismos educativos, ni tampoco provee los medios para ejercer funciones correctivas. Por esta razón, repetimos, se requiere pensar el problema del financiamiento, saliéndose del espacio marcado por las restricciones tradicionales, contempladas aisladamente. El problema fundamental es pues, cómo hacer que el sistema institucional existente, con sus sub-matrices correspondientes, se mueva en la dirección del cambio positivo, con la suficiente fuerza y coherencia que le permita enfrentar, dilucidar y superar las serie de conflictos que naturalmente caracterizan a todos los procesos sociales. Recordemos que la democracia no es pasividad ni ausencia de conflictos; es, por el contrario, un sistema, tal vez el mejor, aunque perfectible siempre, capaz de dirimir las controversias en medio de la libertad.

No ignoramos también, que una visión realista del futuro y perspectivas del financiamiento público de las universidades, no muestra ninguna tendencia para que el actual régimen de restricciones financieras y asignaciones para la ES cambie de signo. Por grandes que sean las presiones que se ejerzan, hay límites estructurales internos e internacionales que no es posible sobrepasar, ya sea en términos del monto de los recursos, o de los costos sociales en la diversa aplicación de los mismos. En estas condiciones, no queda otro camino que buscar en el panorama medios para aliviar las presiones financieras que recaen sobre el sistema de ES; dentro de este panorama debe cumplir un papel importante un cambio en el papel del Estado y una expansión de formas no gubernamentales de aportación de recursos. Sin embargo, tal como apuntan correctamente Albrecht y Ziderman (1992) en su exhaustivo estudio sobre el financiamiento de las universidades en los países en desarrollo, estas fuentes no gubernamentales son probablemente insuficientes y su potencial para recomponer problemas financieros, ha sido de alguna manera exagerado.

Abordemos ahora este asunto ordenadamente. Hay varias maneras de atacar el problema de aliviar el peso financiero que recae sobre el Estado en esta área. La primera de ellas es la creación y expansión del sector privado en la ES. Como es bien sabido, este sector se ha expandido considerablemente, aunque de forma desordenada, poco sujeta a la regulación, muy guiado por intereses comerciales, que han distorsionado en un buen grado el papel que deben jugar en el sistema educativo nacional. El número de instituciones de ES no universitarias ha crecido tanto que ya se equiparan con las del sector público, aunque no en términos de matrícula, donde este último sigue siendo altamente predominante.

Respecto de las IES no universitarias, debemos decir que por lo general están sujetas a disposiciones especiales y particulares, en cuanto a su formas de

gobierno, su organización y su diseño curricular, en general son instituciones de carreras cortas (3 años) que han cumplido el papel positivo de generar una oferta calificada de nuevos profesionales y técnicos, que han llenado el vacío temporal dejado por los estudiantes que eligen carreras largas y que, por lo tanto, sólo participan marginalmente en el mercado de trabajo. Su clasificación es variada: por ejemplo, la Ley Orgánica de Educación venezolana (1980) dice que “son institutos de educación superior las universidades, los institutos universitarios pedagógicos, politécnicos, tecnológicos y colegios universitarios y los institutos de formación de oficiales de las Fuerzas Armadas; los institutos especiales de formación docente de Bellas Artes y de investigación; los institutos superiores de formación de ministros del culto, y en general, aquellos que tengan los propósitos señalados en el artículo anterior (que cumplan los objetivos que señala la Ley, PN) y se ajusten a los requerimientos que establezca la Ley especial (Artículo 28). Estos institutos no suelen gozar hasta el presente, de ninguna autonomía universitaria, aunque en algunos proyectos de Ley en curso se prevé que podrán disfrutar de un cierto grado de autonomía según lo que vayan estableciendo para cada institución las instancias universitarias intermedias entre gobiernos e institutos (Consejos Nacionales de Educación Superior); el criterio para esta acción gira en torno a la base del grado de madurez y desarrollo alcanzado por cada institución.

Estas instituciones son en su mayoría de carácter privado y se financian principalmente con el cobro de matrículas y otros pagos de aranceles; no obstante, un buen número de ellas disfruta de algún subsidio gubernamental. La expansión de estas instituciones es lo que ha permitido que las nuevas inscripciones en las universidades tradicionales más grandes, públicas o privadas, haya tendido a desacelerarse o a estancarse. Sin duda, la aparición y extensión de este sistema de instituciones de carreras cortas, ha contribuido a aliviar la carga educativa del Estado, sobre todo en la medida en que los jóvenes y sus familias las han reconocido como idóneas para proporcionarles las destrezas necesarias para acceder a empleos relativamente mejor remunerados. Para coadyuvar a esto, se han venido instrumentando modalidades de integración con las universidades que permiten el reconocimiento de los créditos obtenidos y la continuación de las carreras profesionales hasta el último nivel.

También ha habido un notorio ascenso de las universidades privadas, muchas de las cuales gozan de alta reputación y absorben un buen número de estudiantes. En la medida en que estas universidades han resultado impermeables a la politización característica de las universidades públicas, la demanda por el acceso a ellas también se ha incrementado, a pesar de los costos de los aranceles y matrículas; parece ser que alguna parte del estudiantado ha comenzado a comparar el valor del tiempo perdido por huelgas y paralizaciones en las universidades públicas, con los beneficios de un proceso de instrucción que

apenas presenta interrupciones. Claramente los institutos de educación privada, cualquiera sea su clasificación en la Ley, se han constituido en una alternativa a los problemas que, justamente o no, impiden o hacen más difícil su acceso a las grandes universidades públicas, por larga que sea su tradición.

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS UNIVERSIDADES

Entremos ahora a considerar este problema crucial. Hemos sostenido que la raíz de la crisis financiera de la ES en nuestros países reside en la combinación de un incremento explosivo y continuo de la matrícula estudiantil con la caída y restricciones del gasto público en la ES. Desde luego, este es el resultado de políticas liberales de admisión que aseguren el ingreso irrestricto al sistema de ES. Asimismo, esta circunstancia describe un cuadro de políticas que no han conducido a la promoción de una mayor eficiencia interna y han facilitado el desarrollo de fuentes alternativas, no gubernamentales, de provisión de fondos.

Tal como lo señalan Albrech y Ziderman (1992), hay tres grandes medidas que se han sugerido en estas discusiones, y que se consideran como posibles soluciones; que pueden aplicarse por separado, concertadamente y de modo balanceado. Estas medidas son: 1) Introducir o incrementar modalidades de recuperación de costos, a través del pago de una matrícula o de aranceles, o del alza de aquellos aranceles que apenas representan un valor nominal en algunos países; 2) Recuperación diferida de costos, mediante un sistema de préstamos estudiantiles o créditos educativos; y, 3) La diversificación progresiva y sostenida de nuevas fuentes de ingreso, en particular en las relaciones con el sector productivo. Digamos de una vez que si bien cada una de estas medidas son un componente importante en cualquier programa de reforma universitaria, las mismas probablemente representen sólo soluciones parciales para aflojar las presiones financieras que encaran las universidades.

Más adelante se señalarán otros elementos y mecanismos nuevos en esta área tan delicada.

1. La recuperación de costos

Se trata de un aspecto que rebasa ampliamente los límites de lo económico para convertirse directamente en un elemento de alta conflictividad, y que se constituye en bandera política asociada con la gratuidad de la enseñanza y con la democratización de las universidades. No insistiremos en este punto, porque cualquier latinoamericano que haya pasado o no por el sub-sistema de ES tiene

una amplia experiencia vivida al respecto. Nos limitaremos, por tanto, a exponer las medidas y a considerar sus efectos económicos.

Desde luego, la recuperación de costos no significa nunca que la universidad recuperará todos los gastos en que ha incurrido para el mejor desarrollo de sus funciones. Desde el punto de vista técnico, puede decirse que se presentan varios problemas derivados del hecho de que las universidades son esencialmente instituciones que producen varios productos. En efecto suministran instrucción, investigación, servicios a la comunidad, y muchas veces, vivienda, alimentos y transporte. De esta manera se hace muy difícil distribuir la fracción de los costos correspondientes a cada producto.

Entonces ¿Cómo calcular estos costos? En un reciente estudio (Jiménez, 1987), el cálculo es visto de la siguiente manera: Dado un monto total que el gobierno gasta en ES (independientemente de su destino), cuánto logra recuperarse. Digamos que esta relación no discrimina los diferentes usos para los cuales son destinados los fondos gubernamentales. Y así sucesivamente podrán encontrarse métodos de cálculo, todos los cuales presentan frecuentes observaciones en la literatura especializada.

El punto fundamental en este asunto reside en dónde situar los límites de las diferentes partes de la universidad que deben ser objeto de recuperación. Así preguntamos: ¿Se detiene la universidad en las aulas, en los laboratorios y actos académicos, como en la mayoría de los países, o esos límites se extienden hasta incluir dormitorios, restaurantes, bibliotecas y transporte? Por ser la primera tarea cuando se va a introducir un sistema de pago de matrícula, es necesario definir cuidadosamente el tipo de costos que se va a recuperar, y su relación con la estratificación socioeconómica de los estudiantes. En este sentido, es necesario establecer claramente una primera separación entre los fondos que se requieren para el funcionamiento de la institución y el cumplimiento de sus fines, incluyendo servicios académicos, y los que se requieren para atender a los gastos de mantenimiento de los estudiantes.

Sólo para dar una idea del porcentaje que el arancel representa respecto a la recuperación de los costos operativos unitarios, presentamos la siguiente tabla simplificada para América Latina.

Arancel como porcentaje de los costos unitarios operativos
(países seleccionados)

<i>País</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>
Argentina	0	1987
Brasil	0	1989
Venezuela	0	1990
Bolivia	1	1980
Ecuador	2	1980
Honduras	3	1980
Uruguay	5	1980
Costa Rica	8	1980
Chile	26	1991

Fuente: Psacharopoulos et al 1986; Tan and Mingat 1989; Bellew and DeStephano 1991; OECD 1989; Brunner 1990, World Bank Data; Jiménez 1987. Citado por Albrech y Ziderman (1992). Sólo se incluyeron los países latinoamericanos de una Tabla que contiene una gran variedad de países tanto del Tercer Mundo con del mundo Industrializado.

El tratar de introducir el cobro de matrículas, es un punto que suele incluirse en la mayoría de los programas de reforma financiera, y suele admitirse que tiene algunos efectos adversos sobre el acceso y la equidad. Algunos opinan, sin embargo, que estos temores son a menudo exagerados, y arguyen que una cierta recuperación de costos reduciría el subsidio que innecesariamente va a parar a manos de los menos necesitados, sobre todo cuando el arancelamiento se conjuga con esquemas de ayuda estudiantil bien focalizados hacia los más necesitados. Hay quienes argumentan que las evidencias recogidas sugieren que no es la imposición de matrículas a pagar las que han actuado como barrera importante para el acceso a las universidades; más importante en este sentido es el mal acceso a la educación preuniversitaria y las actitudes últimamente desarrolladas contra la ES. No obstante, todas las agencias internacionales, incluido el Banco Mundial, reconocen que es sumamente importante examinar con cuidado la viabilidad política de esta medida, razón por la cual debe actuar-se con persuasión, convencimiento y provistos de la mayor información posible acerca de sus efectos sobre la equidad y el acceso.

Tal vez sea de interés y oriente en cierto sentido la toma de decisiones en este punto tan álgido, al hacer referencia a recientes discusiones habidas en Venezuela sobre el tema de la gratuidad absoluta de la enseñanza. Así el núcleo de directores de planificación de las universidades nacionales (1994) ha conseguido la siguiente opinión:

La educación en Venezuela, se enmarca en un postulado de gratuidad, consagrado por la Constitución de la República, y promulgada en enero de 1961, sin embargo el mismo instrumento legal establece excepciones para la educación

superior, fijadas en su Artículo 78. Este postulado es reforzado por la Ley Orgánica de Educación (1980) establece que "La Ley de Educación Superior en lo referente a este nivel de estudio, y el Ejecutivo Nacional en la modalidad de educación esencial, establecerá obligaciones económicas cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna".

Como puede verse, tanto la Constitución como la Ley Orgánica dejan establecida la gratuidad y la obligatoriedad de la educación para con los otros niveles del sistema educativo, pero exceptúan la obligatoriedad con la educación superior.

De allí que, de conformidad con los postulados constitucionales y legales antes mencionados, creen los directores del núcleo de planificación de universidades nacionales venezolanas, que en el proyecto alternativo de Ley de Educación Superior que ellos introdujeron ante el Consejo Nacional de Universidades, debe facultarse a las IES para establecer y reglamentar un régimen especial de contribuciones económicas, de acuerdo a las condiciones socioeconómicas de la Región, del aspirante y del ingreso familiar. Y más adelante señalan que vale la pena destacar que tomando en cuenta las profundas dificultades socioeconómicas existentes en nuestra sociedad, no resulta totalmente insano que aquellas personas que tienen amplias posibilidades para financiarse la ES, CONTRIBUYAN en alguna medida al financiamiento de quienes realmente se encuentran muy limitados económicamente, pero que no tienen tanto derecho como aquellos a recibir una formación profesional. Estos elementos se han incluido en el Proyecto de Ley de Educación Superior, recientemente introducido al Congreso por iniciativa de uno de los partidos del status y ya ha despertado amplias movilizaciones en su contra, no obstante su inobjetable fundamento legal. Otros países de América Latina donde la ES es tradicionalmente gratuita, o donde se introduce algún cobro mínimo (Argentina, Brasil, Bolivia, México), podrían repetir la sentencia latina: De te fábula narratur.

2. Pagos diferidos de matrícula

Puede sostenerse que los esquemas de préstamos estudiantiles para cancelar a lo largo del tiempo el costo de sus estudios, constituyen una fuente potencial que facilita la ampliación de la recuperación de costos en la ES. Tales préstamos ponen al estudiante en condiciones de diferir sus pagos en el tiempo, hasta el momento en que la educación obtenida haga posible su cancelación total o parcial. Tal como suele reconocerse, estos programas de préstamos estudiantiles han beneficiado sólo a un pequeño porcentaje de estudiantes, y las sumas que implican contribuyen apenas a una pequeña proporción de los costos reales de instrucción y de subsistencia; esto, combinado con tasas de interés altamente subsidiadas y la falta en el cumplimiento de los pagos, ha determinado que la proporción de préstamos recuperados no haya sido alta. Sin embargo,

suele sostenerse que en la medida en que estos esquemas puedan mejorarse, su contribución potencial a la generación de ingresos mejorará, aunque en forma limitada; se cree, según todas las evidencias acumuladas, que un sistema de altos aranceles aún conjugado con un amplio programa de préstamos, no es una opción factible en muchos países.

Sin embargo, también se piensa que si la fijación de matrículas a pagar se fija en términos más realistas y se facilita con un programa de préstamos, la recuperación parcial de costos puede jugar un papel central en las políticas de reforma. Algunos autores con visión de mercado sostienen que esto estimularía a las universidades a volverse más competitivas y a procurar una mayor eficiencia interna, por cuanto al competir en la captación de estudiantes que por alguna vía pagan su educación, las instituciones prestarían mayor atención a la calidad y pertinencia de los cursos que ofrecen, particularmente cuando éstos se relacionan con las necesidades del mercado de trabajo y de las oportunidades de empleo.

Muchos observan que es posible lograr una buena cantidad de los beneficios de un sistema que por la vía escrita estimule la respuesta estudiantil, sin que sea necesario moverse con fuerza hacia el pago de matrículas o la recuperación de costos. De esta manera, sostienen numerosos autores que los subsidios estatales a las universidades pueden mantenerse a un nivel dado, pero con la condición de que sean canalizados a través de los estudiantes, basándose en algún derecho estudiantil a la ES, o en préstamos subsidiados, con los cuales los estudiantes podrían pagar las matrículas fijadas por las universidades. Desde luego, es posible utilizar una combinación de estos enfoques, es decir, el pago directo a las universidades y el pago indirecto a través de los estudiantes. Autores como Albrech y Ziderman (1992) observan que, sin embargo, en situaciones en las cuales el mercado premia la obtención de grados o títulos más que las destrezas, el resultado podría ser que las instituciones se dediquen a vender diplomas y no educación

A continuación presentamos un cuadro simplificado de los programas de préstamos estudiantiles en América Latina y el Caribe:

Programas de préstamos estudiantiles en América Latina y el Caribe

<i>País</i>	<i>Forma de pago</i>	<i>Instituto administrador</i>	<i>Fines</i>	<i>Monto medio \$</i>	<i>Crédito estudiantil %</i>	<i>Año</i>
Argentina	mensualidad	Cuerpo autónomo	Gastos vida			
Barbados	mensualidad	Cuerpo autónomo	Matrícula y vida	11.000	12	1989
Bolivia	mensualidad	SIDEP	Vida		1	1987
Brasil	mensualidad	Banca	Matrícula	400	10	1987
Chile	mensualidad	Graduados	Matrícula		21	1987
Colombia	mensualidad	ICETEX	Matrícula y vida	280	9	1987
Costa Rica	mensualidad	CONAPE	Matrícula y vida		6	1987
República Dominicana	mensualidad	FCE	Vida			
Ecuador	mensualidad	IECE	Vida		1	
Honduras	mensualidad	EDUCRED	Matrícula y vida	2700	1	1991
Jamaica	mensualidad	SLB	Matrícula y vida	405	20	1985
Panamá	mensualidad	IFARHU			6	
Venezuela	mensualidad	EDUCRED	Matrícula y vida	400	1	1991
Venezuela	mensualidad	FGMA	Matrícula y vida	2200	1	1991
Venezuela	mensualidad	BANAP	Matrícula y vida	700	1	1991

Fuente: Albrech y Ziderman, (1992, 73). Los blancos indican información no disponible.

Los programas de préstamos estudiantiles suelen adoptar tres formas: 1) Pago de mensualidades a lo largo de un cierto período; 2) Préstamos a gradua-

dos; y, 3) Préstamos contingentes, según los cuales los pagos se hacen en proporción al ingreso anual del graduado; suelen ser más favorables para los estudiantes de bajos ingresos, aunque riesgosos por pérdida de empleo.

Respecto del impacto financiero de estos programas, cuyo propósito es facultar al estudiante para compartir las cargas financieras por matrícula o mantenimiento, junto con el gobierno, a través de ingresos esperados, debe decirse que su eficacia depende de la tasa de recuperación de los préstamos, y de su cancelación total, por lo tanto. Puede considerarse que la relación entre lo que el gobierno presta y lo que recupera, es un indicador de la eficiencia de estos programas. Un programa ineficiente, en el cual el gobierno recupera poco, conlleva que el Gobierno, siga soportando la carga de la ES y del mantenimiento del estudiante. La recuperación de los préstamos destinados a pagar matrícula y/o gastos de mantenimiento, depende de tres factores principales: el monto de los intereses ocultamente subsidiados; las pérdidas por préstamos irrecuperables, y, finalmente los costos de la administración. Pero debemos asentar, que en instituciones como las latinoamericanas, que no tienen una "cultura" de pagos de matrícula, y donde la gratuidad de la educación superior tiene una larga y profunda tradición, no es posible hablar de recuperación de costos. Esto sólo es posible en aquellas instituciones que han sido habituadas al cobro de matrícula y a enfrentar al mismo, con alguna forma de crédito educativo.

En cuanto a la proporción que guardan los préstamos estudiantiles respecto a la recuperación de costos, puede decirse que la misma es muy pequeña. Así, por ejemplo, entre siete países, algunos de los cuales tiene la más alta recuperación pública en el mundo, los gobiernos recuperan sólo entre el 2% (Colombia) y el 14% (Quebec) de los costos instruccionales. El problema es tal vez más severo en Chile donde el cobro de matrículas en instituciones anteriormente públicas, son los más altos del mundo, cubriendo aproximadamente el 60% de los costos unitarios instruccionales; en este país, el grado de incumplimiento es tan alto, que la tasa de recuperación por parte de los estudiantes que cancelan sus préstamos es apenas del 11%.

Para enfrentar los anteriores problemas se han propuesto tres grandes vías: La focalización efectiva de los préstamos, reducir los subsidios al mismo tiempo que se limitan las cargas de las deudas y tercero, minimizar la evasión. Respecto al segundo punto, el problema más importante es la fijación de las tasas de interés, y ligarlas a algún indicador que les de cierta estabilidad. Igualmente, es importante que los programas de préstamos contemplen posibles reestructuraciones de la deuda. En cuanto a la evasión, una política ampliamente difundida es la de exigirle al prestatario algún garante que acuerde pagar el préstamo si el estudiante falla. Este tipo de políticas ha sido ampliamente puesta en práctica en América Latina, aún cuando la definición del garante va desde un sencillo con-

sultor moral hasta una garantía financiera. En algunos casos (Jamaica, Honduras y Colombia) se autoriza a los empleadores a deducir parte de las deudas morosas de los salarios que se les paga; esto ha encontrado algunas dificultades legales. Otros elementos compulsivos se han introducido, por ejemplo en Brasil, donde se ponen barreras a la solicitud de crédito de los deudores.

Como quiera que se le mire, este es un programa complejo, no tanto por su instrumentación, sino por el hábito generalizado de que una vez lograda la educación no hay porque retribuir estos costos. No hay que olvidar nunca, de todas maneras, que el problema central en cualesquiera de estos programas es lograr la equidad y evitar el deterioro al acceso a la ES.

3. Diferenciación de las fuentes de financiamiento

En la literatura usualmente producida sobre los problemas de financiamiento de la ES se suele incluir, de manera invariable, la necesidad de identificar fuentes alternativas de financiamiento que no excluyen las anteriormente mencionadas, pero que constituyen un concepto más amplio. Así, se señalan elementos tales como contratos con la industria, comercialización de la investigación aplicada, dotaciones y contribuciones voluntarias y generación de ingresos por parte de ciertos activos de los cuales la universidad es propietaria. Este es un campo que se ha venido explorando progresivamente, y cuyos resultados han sido satisfactorios desde el punto de vista de la vinculación de la universidad con su entorno, pero poco significativo en cuanto a la aportación de recursos distintos de los gubernamentales, en particular en la Región latinoamericana. Incluso las universidades de los EE.UU., reconocidas como poseedoras de una base de ingresos bastante diversa, no logran, en promedio, realizar grandes ganancias que les permitan subsidiar actividades fundamentales como la enseñanza y la investigación. El papel más importante que cumplen las actividades relacionadas con fuentes alternativas cumplen, sin embargo, un papel importante para complementar los salarios del profesorado y para mejorar y dotar los equipos de los laboratorios.

En conjunto, puede decirse con Albrecht y Ziderman (1992, 111), que la generación de fuentes distintas de ingreso ofrece un potencial limitado en la mayoría de los países en desarrollo. Probablemente el mayor potencial en este sentido reside en los activos ociosos o subutilizados, como profesores, investigadores, infraestructura, y tierras disponibles. El potencial es limitado, en primer lugar, porque como hemos visto las relaciones de la universidad con el segmento económico de la sociedad civil son frágiles y están llenas de reticencias que derivan de la frecuente interrupción de las actividades universitarias, así como de la discontinuidad en la provisión de ciertos servicios por la carencia oportuna

de recursos. A esto se agrega el hecho de que las disposiciones universitarias, con demasiada frecuencia, reducen o prohíben que su personal competente practique actividades comerciales. Esto último pesó durante largo tiempo, aunque la fuerza de la realidad ha obligado a flexibilizar la normativa correspondiente y a crear formas más flexibles para que estas actividades puedan ejecutarse, tales como la creación de fundaciones sin fines de lucro, que disfrutan de estatutos mucho más flexibles. Son instituciones separadas de las universidades, lo que permite que estas últimas no se desvíen de sus fines primordiales.

En lo que respecta a los contratos con la industria, pueden distinguirse dos categorías: obtener ingresos en la investigación aplicada para la industria (incluyendo consultorías), y lograrlos a través de cursos específicos de adiestramiento para empleados de las empresas. Si se tiene en cuenta que la oferta de estos servicios, no debe de ninguna manera perjudicar las funciones tradicionales primordiales de la universidad, ni sustraerle recursos, tales cursos pueden generar ingresos para múltiples usos académicos, además de servir de modo de conexión con el entorno empresarial. Podemos citar así el caso de Brasil, donde muchas universidades públicas han creado fundaciones con profesores que ofrecen consultorías y cursos de adiestramiento; igualmente en Venezuela, la UCV tiene un centro de ampliación de postgrado (CEAP), que se especializa en una oferta bastante diversificada de cursos de especialización y ampliación.

Es de hacer notar que en todos estos casos la experiencia muestra que la universidad en general, no cobra los costos adecuados para proveer estos servicios, cuyos precios están siempre por debajo del mercado. Pero, para decirlo con Blair (1991), aún cuando la universidad realiza beneficios con estos servicios, es muy probable que su significación sea importante en el total de los gastos de la universidad. Sin embargo, como suele decirse, esto es peor que nada.

Con relación a la comercialización de la investigación, se sabe que dichos contratos tampoco son capaces de generar grandes beneficios internos para las universidades. Los grandes beneficios sólo pueden proceder de una gran explotación comercial de las tecnologías nuevas, lo cual no es una opción factible en países subdesarrollados. Algunos autores se muestran en contra de las empresas que buscan beneficios y hacer negocios dentro de las universidades. Sin embargo, cuando operan con sujeción a los principios de sus organismos tutelares (las universidades) estas actividades generan ingresos que suelen ser usados en la asignación de créditos para profesores (compra de computadoras y para suscripciones bibliográficas).

Hace algunos años, en la UCV se creó el Centro de Cooperación y Tecnología con el sector productivo (CECOTUP); en ese centro se establecieron numerosas relaciones con los sectores agropecuario y agroindustrial con el fin de

prestarles servicios, así como la venta de procedimientos desarrollados en la universidad. Se elaboró así un manual de tecnologías aplicadas a aquellos sectores que circuló ampliamente entre los productores y entre los organismos relacionados del Ejecutivo Nacional. El autor de este trabajo estuvo destacado en este centro y pudo comprobar, que a pesar del valioso contenido del manual elaborado, fueron bastante mediocres los resultados obtenidos. Como siempre, operó en este caso la desconfianza y las relaciones friccionales con el Estado.

Respecto a las “donaciones y contribuciones voluntarias”, puede decirse que las mismas son pequeñas cuando se trata de establecimientos públicos, pero juegan un papel importante en el caso de las instituciones privadas. En general, estas contribuciones lo que perciben es dar becas a algunos estudiantes que en el futuro se vean obligados a trabajar para las empresas que las conceden. En Venezuela y en Chile la industria privada ha actuado para conceder estas becas o préstamos subsidiados a estudiantes talentosos próximos a concluir sus estudios.

Para que se tenga una idea de la posición que las contribuciones y donaciones pueden proporcionar a las universidades mencionemos el caso de las EE.UU. En ese país, donde estas prácticas tienen una larga tradición y son probablemente las más fuertes en el mundo industrializado, el ingreso proveniente de ellas sólo representó, en 1986, el 0,5% del ingreso de las instituciones públicas y el 5,2% de las instituciones privadas; sin embargo, la élite de las universidades privadas, que son una excepción, generan entre un 25 y 30% de sus ingresos a través de donaciones y contribuciones.

En cuanto al aprovechamiento lucrativo de sus activos, puede decirse que los terrenos urbanos que puedan poseer las universidades pueden ser utilizados para la construcción de edificaciones rentables como Centros Comerciales, por medio de la administración directa o la concesión. Pero lo que probablemente pueda generar una mayor suma de ingresos es la puesta en marcha de programas para utilizar infraestructuras semi ocupadas o desocupadas y sobre todo personal profesoral subutilizado, el cual podría encontrar en estas actividades una motivación para trabajar más y mejor. En nuestra experiencia en la utilización de modelos para la estimación del presupuesto universitario, hemos encontrado el fenómeno del subempleo, en una proporción que llega hasta un 25% de los profesores y un 45% del personal ATSO.

El cuidadoso estudio realizado por Albrecht y Ziderman (1992, 109), concluye que: es razonable suponer que la experiencia habida en los países industrializados con relación a la obtención de ingresos provenientes del sector privado, donde las alianzas entre universidad e industria son fuertes, constituyen un límite superior. En consecuencia, no es dable esperar que estas fuertes alternativas

de ingreso puedan generar, mediante contratos, cursos y otras actividades, más del 10% del ingreso de las universidades. Sería, por tanto, una posición ingenua, o irresponsable pensar que estas fuentes alternativas puedan aliviar las presiones creadas por la expansión matricular y por las demandas corporativas antes identificadas, sin que se produzca una expansión correlativa del financiamiento público. Volvemos a concluir que cobran decisiva importancia los aspectos de eficiencia interna, calidad y equidad con que deben manejarse los recursos que a la educación superior continuará y debe continuar aportando el sector público.

Consideremos en seguida la opinión que sobre la materia adelanta Schiefelbein (1994, 1). Este autor es un decidido partidario de las tesis que sostienen que la magnitud del gasto público dedicado a educación en América Latina, es todavía insuficiente. Y recuerda que en 1988 la Región dedicó a educación superior un 20% de los gastos en educación contra el 34% que dedicaron Estados Unidos y Canadá. Sugiere que deberíamos elevar de un 2 a 4% del PIB, los recursos para educación, ciencia y tecnología, "así como continuar buscando nuevos mecanismos de financiamiento y evaluando los que están en operación".

Las fuentes que examina Schiefelbein (1994, 10) han sido, de una u otra manera, visualizadas por nosotros. Pero destacaremos a continuación un párrafo que nos parece de gran significación para el estímulo a los poderes públicos hacia una visión más positiva del uso de fondos por las universidades:

Hay una necesidad de formar una opinión pública favorable a estrategias de financiamiento que impulsen una educación superior más eficiente, equitativa y pertinente. Para lograrlo, hay que informar a la opinión pública internacional y nacional sobre tres temas, interrelacionados, en la medida que se estime posible alcanzar un eventual consenso. Primero, la necesidad de crear una oferta privada de servicios de enseñanza superior relativamente desregulada (Brunner, 1993). Segundo, la conveniencia de cobrar derechos de matrícula (con ayuda económica para los que la necesiten), ya que de otra manera la educación superior se transforma en un problema político que no tiene una salida realista. Tercero, la exigencia de estimar (y difundir) el efecto sobre la equidad de los subsidios (explícitos e implícitos) que genera el sistema de educación superior (33).

Finalmente este autor

sugiere examinar los resultados de, al menos cuatro nuevos mecanismos de financiamiento, aunque conviene estudiar y evaluar todos los mecanismos que están en operación: ahorro para estudios futuros, uso de la deuda devaluada, exenciones tributarias a las empresas que donan para educación y fondos exclusivos para investigar en el cuarto nivel (34).

Sin duda, todos estos temas son novedosos y, por lo mismo, han de ser investigados en un futuro próximo, con miras siempre a incorporarlos a un gran

proyecto de Ley de Financiamiento de la Educación Superior, que ha de estar estrechamente relacionado con los proyectos de reforma de las Leyes de Educación y/o de Universidades.

4. El aporte público universitario: propuestas venezolanas

Una vez exploradas someramente las fuentes alternas de financiamiento, que generalmente suelen ponerse sobre el tapete en estas inagotables discusiones, debemos concluir que si bien aquellas fuentes pueden jugar en el futuro un papel cada vez mayor, así como la ampliación del sector privado, debidamente sujeto a los procesos de acreditación y regulación, debemos forzosamente aterrizar en el hecho tenaz de que el único camino viable en forma inmediata y a largo plazo para aliviar estas fuertes presiones derivadas de las restricciones financieras, consiste en que las propias IES realicen un esfuerzo sin precedentes para mejorar la utilización interna de sus recursos, vinculándolo con metas y objetivos compartidos con el Estado, con la sociedad civil y con los organismos de cooperación universitaria internacional.

Volvemos a la idea paradigmática de José Joaquín Brunner (1991) de la necesidad de establecer, de verdad verdad, un nuevo contrato social que guíe las actuaciones de los sujetos implicados, en función de un proyecto nacional donde la educación superior ha de ocupar un papel de liderazgo y de centro dinámico de creatividad, innovación y consistencia. Es dentro de este esquema donde debemos inscribir los esfuerzos que desde hace una década se vienen haciendo en Venezuela para realizar su reforma universitaria, tanto tiempo aplazada por motivos que a estas alturas no vale la pena mencionar.

Como se sabe, se trata de ilustrar la redefinición del papel del Estado en la ES, y del grado de avance de la reforma universitaria, tomando como casos de estudio a Chile, Brasil y Venezuela. La elección no es casual. Los países estudiados en estos tres casos, pueden considerarse que se encuentran en tres estados diferentes de la reforma: En el caso de Chile, se evalúa la radical reestructuración de las instituciones y las finanzas al cabo de una década; en el caso de Brasil se examina un país que, no obstante sus esfuerzos reformistas que datan por lo menos de 1968, ahora es cuando inicia un verdadero proceso de reformas; y en el caso de Venezuela, se examinan los elementos que marcan el inicio de un proceso. Dicen estos autores que Venezuela tiene por delante una tarea más difícil que la de Brasil, dadas las características de las relaciones con el Estado, y de la amplia y profunda cultura, de enfrentamientos que la caracterizan, así como su posición muy crítica y radical frente al papel que puedan jugar la ampliación del sector privado y la creación de otras fuentes de financiamiento, en particular las relativas al cobro de matrículas u otros aranceles que, en la

arraigada opinión universitaria, atentan definitivamente contra el libre acceso a la educación superior, contra la equidad y contra una democratización que en su opinión aún no ha terminado y deja mucho que desear.

Veamos entonces, ordenadamente, los instrumentos que se han creado en el Consejo Nacional de Universidades, en los últimos diez años para tratar de poner fin a las perniciosas negociaciones que desde hace décadas caracterizan la determinación de la cuota presupuestaria de las universidades nacionales, así como la distribución entre sus instituciones. Reiteramos que estos mecanismos no han sido puestos en práctica en general; apenas se han aplicado a aspectos importantes del criterio para determinar los montos de la función de enseñanza; pero al menos el relato de las experiencias vividas por el consultor (como miembro del Consejo Nacional de Universidades), puede ser que resulte de alguna utilidad.

Lo primero que se encontró es que era necesario poner fin a la tradicional asignación incremental del presupuesto basada en los famosos criterios históricos ya referidos, y sustituirlos por mecanismos que tuviesen una razonable base científica y de justicia en la determinación del quantum y su distribución; en su lugar, y vistas las carencias que el criterio presentaba en la determinación de los recursos para las funciones de investigación y extensión, se diseñaron instrumentos separados para tales fines. El resto de los programas universitarios que ha establecido la OPSU se siguen determinando según ciertos coeficientes lineales. Para ilustración del lector precisamos, a continuación, los programas de que consta el presupuesto de las universidades nacionales: Enseñanza, investigación, extensión, protección socioeconómica, servicios académicos, servicios administrativos y financieros, servicios generales, planta física, fomento y dirección institucional.

4.1. Determinación de la función de enseñanza

Los recursos humanos necesarios para cumplir con la función de enseñanza pueden ser calculados a partir de fórmulas que representan identidades. Las fórmulas establecen relaciones entre matrícula, horas de clase de las asignaturas, tamaño de la sección, número de secciones, número de profesores y horas de clase por profesor. Las fórmulas permiten estimar la demanda profesoral para atender la matrícula correspondiente a un plan de estudio. A partir de esta estimación se puede calcular el resto de los recursos financieros para lograr el cumplimiento de la función de enseñanza. El criterio toma en cuenta las características individuales de cada universidad. Estas características están reflejadas en las formas como cada una de ellas asigna recursos a los progra-

mas referidos. El criterio también permite el uso de normas comunes a todas las universidades.

El procedimiento:

Las estimaciones se fundamentan en la estimación correspondiente a cada una de las asignaturas que constituyen un plan de estudio. Se considera que esta es la información más objetiva y veraz que se puede obtener sobre la función de enseñanza. En todas las asignaturas, las fórmulas se refieren a horas de clase por semana.

A) Estimación de la demanda de profesores para la función de la enseñanza: para una asignatura cualquiera se puede establecer la siguiente identidad básica:

$$1. \text{ Total horas docencia de la asignatura} = \text{horas teóricas} \times \text{No. secciones teóricas} + \text{horas prácticas} \times \text{No. secciones prácticas}$$

La estimación del total de horas de docencia de un plan de estudios es la suma total de horas de docencia de cada asignatura del plan, obtenidas mediante la fórmula 1. Es decir:

$$2. \text{ Total horas docencia del plan} = \text{Suma total horas de docencia asignaturas}$$

La matrícula interviene implícitamente en ambas fórmulas. En efecto, como el No. de secciones por asignatura depende de la matrícula y el tamaño medio por sección, ya que:

$$3. \text{ No. de secciones} = \frac{\text{Matrícula de la asignatura}}{\text{El tamaño medio de las secciones}}$$

El total de horas de docencia, entonces, puede ser regulado a través del tamaño de la sección. Este total de horas puede obtenerse tanto por ciclos académicos (trimestre, semestre o año), como para el plan de estudios.

La estimación del número de profesores necesarios para atender el total de horas de docencia del plan se obtiene mediante:

$$4. \text{ No. profesores TCE estimado del plan} = \frac{\text{Total horas docencia del plan}}{\text{Carga docente media por profesor}}$$

Podemos suponer que la carga docente media por profesor es de 12 horas semanales de clase, que corresponden a la carga media de un profesor a tiempo completo. Por ello, el número de profesores que así se obtiene corresponde a profesores tiempo completo equivalente (TCE).

El profesor tiempo completo equivalente reduce a un mismo tiempo la diversidad de dedicación de los profesores en las universidades venezolanas que son: dedicación exclusiva (40 Hrs.), tiempo completo (36 Hrs.), medio tiempo (18 Hrs.), y tiempo convencional (entre 4 y 6 Hrs.).

B) Estimación del volumen de sueldos de los profesores TCE para la función de enseñanza.

Si conocemos el sueldo anual promedio de una profesor TCE, podemos estimar el volumen de sueldos de esos profesores, que se determina así:

$$5. \text{ Sueldo medio anual de un profesor TCE} = \frac{\text{Volumen anual de sueldos que la Universidad paga a su personal docente}}{\text{No. real de profesores TCE}}$$

Estos sueldos medios se calculan para todas las universidades nacionales.

$$6. \text{ Volumen anual estimado de sueldos profesores TCE} = \text{sueldo medio anual de un profesor TCE} \times \text{No. profesores TCE estimado del plan.}$$

C) Estimación del volumen de sueldos del personal administrativo, técnico, de servicio y obrero (ATSO) para la función de enseñanza.

La enseñanza genera indirectamente necesidades del personal ATSO. Podemos establecer, entonces, una relación cuantitativa entre este personal y el personal docente, mediante:

$$7. \text{ Relación empleados ATSO/profesor TCE} = \frac{\text{No. real de empleados ATSO}}{\text{No. real profesores TCE}}$$

El valor de esta relación se obtiene en cada universidad, como relación histórica o como coeficiente deseable.

Ahora bien, a partir de esa relación, podemos estimar el número de empleados. En efecto:

$$8. \text{ No. estimado de personal ATSO} = \text{No. profesores TCE estimado} \times \text{relación empleados/profesores TCE}$$

Y para estimar el volumen de sueldos del personal ATSO, necesitamos el sueldo medio anual de este personal:

$$9. \text{ Sueldo medio anual de un empleado ATSO} = \frac{\text{Volumen anual de sueldos que la universidad paga a su personal ATSO}}{\text{No. real de empleados}}$$

Por consiguiente, el volumen anual de sueldos correspondientes al personal ATSO será:

$$10. \text{ Volumen anual estimado de sueldos personal ATSO} = \text{Sueldo medio anual de un empleado ATSO} \times \text{No. estimado de personal ATSO}$$

D) Estimación del volumen de recursos financieros correspondientes a otros gastos de funcionamiento de la función enseñanza.

Para lograr esto, se calcula previamente el porcentaje que históricamente representan otros gastos de funcionamiento (diferentes a sueldos y salarios) respecto al volumen anual de sueldos del personal docente y del personal ATSO. A partir de este porcentaje (que puede establecerse según políticas deseables) podemos estimar esos otros gastos de funcionamiento. En efecto:

$$11. \text{ Volumen anual estimado otros gastos funcionamiento} = \left(\frac{\% \text{ otros gastos funcionamiento (dividido entre } 100) \times \text{volumen anual estimado de sueldos profesores TCE} + \text{volumen anual estimado de sueldos personal ATSO}}{\text{volumen anual estimado de sueldos personal ATSO}} \right)$$

E) Estimación del volumen total de recursos financieros para la función de enseñanza.

El volumen total será la suma de los volúmenes obtenidos en los numerales 3, 4 y 5; es decir:

$$12. \text{ Volumen estimado recursos financieros función enseñanza} = \text{volumen estimado sueldos profesores TCE} + \text{volumen estimado sueldos personal ATSO} + \text{volumen estimado otros gastos funcionamiento}$$

Como puede verse, se trata de la construcción de identidades sencillas que permiten estimar el volumen de los recursos financieros que necesita la función enseñanza, que es la que absorbe mayor cantidad de recursos humanos y financieros. La estimación de las cantidades a asignarse a los demás programas, con excepción del socioeconómico, puede basarse en un porcentaje relacionado con la enseñanza, el cual puede determinarse históricamente o según políticas deseables, es decir, la proporción que las autoridades universitarias consideran que deben dedicarse a esos programas.

El programa de protección socioeconómica merece consideración especial. Estos beneficios, tanto los correspondientes al número estimado de profesores TCE, como los relativos al personal ATSO de la función enseñanza, suelen estar fijados, en Venezuela, en convenios colectivos. Sin embargo, la situación puede generalizarse a otras normativas o a decisiones de política.

Hagamos unos brevísimos comentarios sobre las premisas de este criterio, formulado por la OPSU. Las pruebas empíricas practicadas (Silva Michelena, 1987; Briceño, 1992) mostraron lo siguiente:

- *Matrícula*: La representación gráfica del número de profesores TCE respecto a la matrícula, debería mostrar una proporcionalidad directa (línea recta imaginaria) entre ambas variables. La pendiente de la recta, representa el factor de proporcionalidad. Los resultados indican que esta premisa no es válida. Tampoco existe proporcionalidad directa entre el presupuesto del programa de enseñanza y la matrícula. De hecho, no se pudo apreciar una asociación racional entre estas variables. Esto ha obligado a continuar las obligaciones, con base en una información más depurada que alimente esta parte del modelo con coeficientes variables.
- *Profesores*: ¿Qué relación existe entre el presupuesto total y el número de profesores? Las gráficas *indicaron* que efectivamente el presupuesto total es proporcional, en una buena medida, al número de profesores activos y jubilados. Tal proporcionalidad también se observa entre el presupuesto de enseñanza y el número de profesores TCE activos.
- *Programa*: El criterio OPSU utiliza la estimación de los recursos financieros del programa de enseñanza como base para la estimación de los recursos correspondientes al resto de los programas presupuestarios (salvo protección socioeconómica, investigación y extensión). La correlación que se practicó entre el presupuesto de todos los programas restantes, y el programa de enseñanza mostró una proporcionalidad directa bastante aceptable.

En cuanto al programa de protección socioeconómica, los recursos se estimaron proporcionalmente al número de profesores activos y jubilados y al personal ATSO, tomando en cuenta el porcentaje de estos beneficios para dicho personal. La correlación indicó que el fundamento de aquella proporcionalidad es válido.

Hagamos otra observación importante, atinente a la heterogeneidad de las universidades y al énfasis distinto que ponen en la asignación de recursos por programas. Si el énfasis en un determinado programa fuese homogéneo en todas las universidades, entonces el porcentaje correspondiente se ubicaría en una línea recta paralela al eje de las abscisas (X), que representa a cada una de las universidades; en el eje de las ordenadas están los porcentajes que cada una de ellas dedica al correspondiente programa. La heterogeneidad es evidente y refleja, por una parte, diferentes criterios de imputación a los programas, y a la diversidad intrínseca de las funciones básicas entre las universidades, que tienen un grado de desarrollo de una intensidad distintas. Por tanto, no parece posible utilizar en forma absoluta criterios normalizadores.

Otro elemento de sesgo reside en la información sobre el número de inscritos con el número de profesores. Respecto de la matrícula, cabe señalar los siguientes elementos de desviación:

- Algunas universidades tienen programas de enseñanza con modalidades diferentes, tales como: presencial, supervisada y a distancia: Las necesidades de personal son diferentes según cada modalidad, y la matrícula no está clasificada por modalidad.
- La información sobre la matrícula no corresponde a las mismas fechas en todas las universidades.
- Algunas universidades excluyen explícitamente los nuevos inscritos de la información sobre el volumen de matrícula.
- Muchos desertores permanecen como alumnos regulares en los registros, incrementando artificialmente la información.
- Los alumnos que cursan asignaturas simultáneamente en un ciclo básico (o de estudios generales) y en un ciclo profesional son contados dos veces.
- Respecto al cálculo del sueldo medio anual de los profesores, dividiendo la nómina anual de los docentes entre el número de los mismos, también merece algunas observaciones:
- Algunas universidades pueden haber excluido a los jubilados de la información suministrada; otras, en cambio, los incluyeron.
- La proporción de profesores en las dedicaciones a medio tiempo y a tiempo convencional es mucho más alta en algunas universidades.
- La proporción de profesores, según su categoría académica (instructor, asistente, agregado, titular) varía considerablemente según las universidades.

Finalmente, hagamos otras observaciones relativas a la utilización del gasto medio por alumno, en el que se fundamenta el criterio; las evidencias muestran, entre otros, los siguientes inconvenientes:

- Las instituciones se expanden ineficientemente cuando los recursos financieros son proporcionados en función del gasto medio y no del gasto marginal.
- Las universidades con carreras de mayor demanda social reciben un mayor financiamiento.
- El criterio privilegia a las instituciones de más bajo rendimiento estudiantil. En efecto, las instituciones con índices de prosecución muy bajos y de repitencia muy altos, tendrán una matrícula que crece más rápidamente que aquella de instituciones con índices mejores.

- El índice de indicadores medios presupone la existencia de una norma o patrón común, como punto de convergencia obligado para todas las universidades. Ello deja de lado la diversidad natural entre las instituciones.
- Los criterios tienden a penalizar cualquier intento de racionalización. Por ejemplo, la intención de una reforma curricular puede ser la disminución de la carga docente semanal de los alumnos a niveles más razonables, lo que conducirá a una reducción en el número de profesores para atender la misma matrícula, lo que dará lugar a menores recursos para la institución.

Por último, señalemos que el criterio puede estimular la frondosidad académica, como la inclusión en los pensum de un alto número de materias electivas; un número de créditos excesivos puede llevar a la hiper especialización en el pregrado. Además, el criterio es muy sensible a la variación de sus parámetros básicos, particularmente al tamaño de las secciones de alumnos y a la relación personal docente/personal ATSO.

De hecho, las estimaciones hechas por Silva Michelena (1987), con base en datos recogidos en siete universidades nacionales, mostraron que el personal docente de esas universidades tenía un alto grado de sub-utilización, cercano al 30%, y que, el personal ATSO resultaba super numerario en alrededor de un 40%. Las estimaciones se hicieron introduciendo las correcciones posibles en las fallas que antes hemos señalado. Creemos que estos resultados muestran una tendencia que se compagina con la realidad observable a simple vista.

F) Cálculo de los recursos para el programa de investigación

El análisis de los criterios con base en los cuales se estiman los recursos financieros para el programa de enseñanza, además de las críticas ya mostradas, recibió observaciones respecto del método para estimar los medios financieros para la investigación y la extensión. A tal efecto, el CNU designó una comisión para que formularan un modelo que permitiera el cálculo de estas dos últimas funciones de manera independiente (1991). El documento producido por la comisión, encabezada por el profesor Ávila Bello (1991), parte por identificar veintún tipos de actividades estrechamente vinculadas a la investigación y al desarrollo científico y humanístico; el postgrado, las becas para la realización de postgrado, las bibliotecas, y servicios de información son las grandes áreas a financiar.

1) Bases de cálculo para el programa de investigación

Con el modelo se pretende determinar, para cada universidad, la participación porcentual razonable de los recursos presupuestarios del programa de investigación en los aportes que hace el Ejecutivo Nacional.

El modelo se basa en una fórmula que consta de dos sumandos:

$$\text{Porc. (\%) fijo (PF) + Porc (\%) (PV) = Porcentaje del aporte del Ejecutivo Nacional a cada universidad nacional destinado al programa de investigación.}$$

Porcentaje fijo (PF). Se usará como porcentaje fijo el 6% de los aportes del Ejecutivo Nacional para el presupuesto equilibrado de cada universidad, establecido por el CNU según criterios convencionales internacionales.

Cálculo del porcentaje variable (PV). A este porcentaje se le denomina variable porque su cálculo está sujeto a la determinación anual de tres coeficientes de productividad para cada una de las universidades nacionales, criterio aprobado por el CNU, según investigaciones particulares (1991). El porcentaje variable (PV) se puede representar de la siguiente manera:

$$\text{PV} = \begin{array}{l} (1\text{er. coeficiente de productividad}) \times 20 + \\ (2\text{do. coeficiente de productividad}) \times 20 + \\ (3\text{er. coeficiente de productividad}) \times 10. \end{array}$$

La suma de estos tres elementos proporcionará la participación porcentual del programa de investigación en los aportes del Ejecutivo Nacional. El tercer coeficiente de productividad aparece multiplicado por 10 para abrir teóricamente la posibilidad de que el valor del mismo pueda oscilar entre 0 y 10. El primero y segundo coeficientes aparecen multiplicados por 20, porque sus pesos específicos, en cuanto a la productividad respecto del tercer coeficiente son el doble. Es de señalar que estos coeficientes son absolutamente independientes entre sí, por lo que el valor de cualquiera de ellos puede ser mayor al de los restantes.

2) Cálculo del primer coeficiente de productividad

Este coeficiente se determina relacionando el número de investigadores de cada universidad acreditados en el Programa de Promoción del Investigador (PPI), el cual es un programa establecido por el CONICIT para dar incentivos a los investigadores, con el total de investigadores del sector universitario acreditados en el mencionado programa.

$$\frac{\text{Investigadores acreditados en el PPI}}{\text{No. Investigadores del Sector}} \times 20 = 1^{\circ} \text{ coeficiente de productividad}$$

3) Cálculo del segundo coeficiente de productividad.

El cálculo de este segundo coeficiente se determina relacionando el número de investigadores de cada universidad acreditados en el PPI, con el número de

profesores activos a tiempo completo equivalente de cada universidad. A esta relación se le multiplica por 1,5, considerado como factor de incertidumbre, ya que se estima, (1991 o 1995) que por cada diez investigadores acreditados en el PPI, hay 15 con credenciales suficientes que por diversas razones no han ingresado al programa pero que lo harán en corto plazo.

$$\frac{\text{Investigadores acreditados en el PPI}}{\text{Profesores Activos a TCE}} \times 1.5 = 2^{\circ} \text{ coeficiente de productividad}$$

4) Cálculo del tercer coeficiente de productividad

Este coeficiente se determina relacionando los egresados de postgrado de cada universidad con la matrícula de estudiantes de postgrado de la misma universidad.

$$\frac{\text{Egresados de postgrado}}{\text{Matrícula de postgrado}} \times 10 = 3^{\circ} \text{ coeficiente de productividad}$$

En síntesis, el cálculo del porcentaje variable se determina por la suma de los porcentajes correspondientes a los tres coeficientes de productividad.

En sus conclusiones y recomendaciones, la Comisión designada por el CNU, formada por investigadores de alta calificación, recomienda que los montos totales obtenidos por cada universidad para la investigación, con base en los porcentajes determinados de la manera arriba señalada (esos porcentajes lo son con respecto al programa de enseñanza), sean distribuidos de la siguiente forma:

35% para financiamiento de la Investigación y Becas.

35% para el pago de sueldos a investigadores y personal técnico, dedicado a la investigación científica y tecnológica, así como reposición de cargos para docentes dedicados a la investigación.

14% para bibliotecas y servicios de información o equivalentes.

14% postgrado.

2% para publicaciones y artículos en revistas nacionales e internacionales.

Observa la comisión que en la distribución anterior, la relación gastos corrientes/gastos de inversión es de 40/60, y recomienda que la misma llegue a un 30/70 en el corto plazo.

De esta manera se ha tratado de subsanar una de las críticas más severas que se hizo al modelo de la OPSU, según el cual el programa de investigación

se determinaba como un coeficiente fijo e histórico del programa de enseñanza. Este submodelo para calcular exógenamente el programa de investigación fue dirigido por el profesor José Luis Ávila Bello (1991), entonces representante profesoral ante el CNU.

G) Cuantificación del programa de extensión

Dadas sus propias características de interacción con la comunidad, esta actividad, hasta el presente, no ofrece elementos para ser “modelizable”. De tal manera que la comisión designada por el CNU, en 1981, se limitó a definir un conjunto de parámetros donde deben enmarcarse las acciones de la función de extensión.

Esta función constituye uno de los fines primordiales de la universidad, y su propósito básico es la interacción creadora, estimuladora y crítica de la universidad con la comunidad; esta función se realiza en forma multidireccional, tanto dentro de la institución como en su proyección extra-universitaria. Se la concibe como un proceso participativo, cooperativo, dinámico y continuo que promueve la cogestión y la autogestión. En su estudio, la comisión identifica las siguientes operaciones y acciones:

- Defensa de la riqueza cultural.
- Preservación y rescate del medio ambiente.
- Difusión del conocimiento y del saber.
- Desarrollo social comunitario.
- Servicio y asistencia técnica.
- Recreación y uso del tiempo libre.
- Actividades académicas de extensión.

Cada una de estas operaciones contiene numerosas acciones propias del campo de que se trata y no tienen carácter exhaustivo.

Con el fin de llegar a la cuantificación de los recursos destinados al programa de extensión, se elabora una hoja de balance y cálculo con seis columnas, a saber: operación, acciones, meta, localización, responsable y recursos presupuestarios (en unidades monetarias); esta última columna se subdivide en cuatro subcolumnas: recursos ordinarios, recursos propios, otros, y total de los recursos. De esta manera queda cuantificado empíricamente el programa de extensión y se escapa igualmente de su cálculos por vía de un coeficiente histórico. Este sub-modelo exógeno fue dirigido por el profesor Emilio Gómez Bonilla (1991), por encargo del CNU. Esta manera de calcular los gastos de extensión ha sido poco aplicada, tanto por las dificultades que ofrece el propio sector muy poco estructurado, como por las graves resistencias a todo tipo de cambio que suele hallarse en el seno de las universidades.

UNA VISIÓN CONCEPTUAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LA CUOTA PRESUPUESTARIA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Cualquiera sea el método o expediente que se utilice para determinar el monto total que se va a asignar, por vía presupuestaria, a las universidades públicas, el problema conceptual de su distribución intrauniversitaria, y de su cambio en el tiempo según metas deseadas, es relativamente sencillo. Podemos concebir una matriz en cuya primera columna se colocan las universidades (U_i), y en cuya fila superior se colocan los programas (P_j). La matriz se llena con coeficientes técnicos que representan la fracción de financiamiento que recibe en el momento cero cada universidad para cada programa. Desde luego, las sumas verticales u horizontales de los coeficientes técnicos suman la unidad. Esta matriz muestra pues la forma y cantidad que cada universidad está asignando a sus distintos programas. Refleja una situación histórica, deseada o no (énfasis en protección social y enseñanza, poco énfasis en investigación y planta física, nada para extensión).

P_i	P_1	P_2	P_n
U_i				
U_1	A_{11}	A_{12}		A_{1n}
U_2		A_{22}		
\vdots				
U_n	A_{n1}			A_{nn}

En esta matriz los A_{ij} son los coeficientes técnicos (para cada P_j en cada U_i). Esta sería pues la situación actual de distribución de los fondos por programas en cada universidad pública nacional.

Todo se reduce, entonces, a asignar un valor deseado a cada A_{ij} ; para ello, puede o no haber criterios endógenos, es decir que resulten de algún modelo. Sin embargo, lo más importante es que los criterios deben derivar estrictamente de políticas tomadas en el seno de las autoridades universitarias (énfasis en la enseñanza, en la investigación, en la extensión, etc.) y del grado de madurez de cada institución. Las políticas no pueden ser las mismas para las grandes universidades autónomas de la Región que para otras más pequeñas y de más reciente creación. De manera que sería conveniente:

- Producir una serie de estratos de modelos normativos, según el tamaño, antigüedad, localización, tendencias y grado de autonomía de la institución.

- Establecer un lapso para alcanzar los coeficientes deseados en el modelo normativo; ese período puede ser de diez años, y hacerse efectivo mediante la reorientación, conforme al modelo normativo, de los ahorros e incrementos presupuestarios. Se tratará, en una palabra, de corregir la llamada "distribución histórica", global y de cada universidad, mediante la reasignación de los incrementos de recursos hacia los programas prioritarios, y la restricción progresiva de los que no concurren directamente a las funciones básicas de la universidad. Un fondo de financiamiento creado por Ley Especial, podría ser utilizado como instrumento estratégico para ir logrando la corrección de los coeficientes técnicos hacia las metas deseadas.

COMENTARIOS FINALES

Pensamos que la UNESCO (1995) sintetiza de manera concisa y clara las tres grandes tendencias de la educación superior en América Latina: una verdadera explosión cuantitativa; la diversificación de las instituciones, de los currículos y las carreras, todo dentro de un fuerte desarrollo del sector privado; y por último, las restricciones financieras que casi invariablemente han experimentado las instituciones públicas.

Desde luego, este último problema es de definitiva importancia y marca el rumbo de otros aspectos decisivos como son la calidad, la equidad y la eficiencia. Sin embargo, nosotros insistimos en que el problema financiero, por crucial que sea, no tiene por qué sobredeterminar a todos los demás aspectos de la complicada matriz institucional que hemos presentado, basados en las certeras observaciones de Brunner (1991), Delich (1988), D'Ambrosio (1996), Tunnerman (1994) y otros.

Estas observaciones hacen ver que la sobredeterminación financiera es sólo cierta si las universidades no toman en serio la necesidad de implantar buenos sistemas de evaluación interna y externa, de acreditación repetida, de mejorar su eficiencia, y de ciertamente enfrentar la democratización y el acceso a la institución con auténticos criterios de equidad.

El repaso que hemos hecho sobre el problema particular del financiamiento de la educación superior y la experiencia vivida, nos ha llevado a la convicción de que no obstante los cambios profundos experimentados en la relación Estado, Sociedad y Mercado, en los cuales el primero pasa a ser más bien regulador que interventor, el sector público seguirá jugando por mucho tiempo un papel decisivo en el financiamiento y orientación del sistema educativo en su conjunto, en particular de la educación superior.

Estamos persuadidos, también, de que en el área financiera lo verdaderamente importante no es cuánto se gasta en educación superior, sino la medida adecuada de su rendimiento y el grado en que se logran las metas propuestas. Como hemos visto, las estimaciones que suelen hacerse sobre las tasas de retorno de la inversión en educación superior suelen subestimarse, ya que al ser la universidad un centro de "productos múltiples", su evaluación contable se hace muy difícil. Por otra parte, entre aquellos "productos múltiples" hay que incluir externalidades muchas veces imperceptibles a primera vista, como es la capacidad para elaborar un proyecto nacional de sociedad o la influencia de la educación superior en el aprovechamiento y desarrollo de las viejas y las nuevas culturas. Así, los procesos de integración económica, aún cuando sean llevados adelante por hábiles empresarios, no podrán consolidarse sin la cooperación internacional y el conocimiento de los vecinos, por distantes que ellos sean.

De esta manera, pensamos que las recomendaciones que suelen hacerse para sustraer recursos de la educación superior y dedicarlos a otros niveles deben ser matizados y sopesados con criterios mucho más amplios que aquellos que basan el rendimiento social en cálculos del rendimiento privado.

Insistimos en que el problema del financiamiento público de las universidades y de la ES debe ser desplazado a otro espacio, nuevo, más prometedor en términos de consenso sobre daciones públicas y contraprestaciones universitarias. Todo esto implica un esfuerzo considerable de cambio de actitud y mentalidad en los protagonistas actuales del drama y, sobre todo, en la identificación oportuna, casi embrionaria de las fuerzas motrices que, desarrollándose dentro de un nuevo esquema contractual con el Estado, con la Sociedad, con la Región y con el Mundo puedan comprender el papel privilegiado que su posición les hará ocupar en la conducción de sus respectivas sociedades, en el umbral de un nuevo milenio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albrecht y Ziderman (1992), *Financing Universities in Developing Countries*, Phree Background Paper Series, Document No. PHREE/92/61, The World Bank, Washington.

Arbelaez, A. F. (1991), *Universitas 2000*, Vol. 15, No. 4, Caracas.

—(1992) *Universitas 2000*, Vol. 16, No. 1, Caracas.

Ávila Bello, José Luis (et. al.) (1991), *Informe que presenta la Comisión Designada por el CNU para el establecimiento de un modelo para el cálculo de los recursos presupuestarios del programa de investigación de las universidades nacionales*, Consejo Nacional de Universidades, mimeo, Caracas.

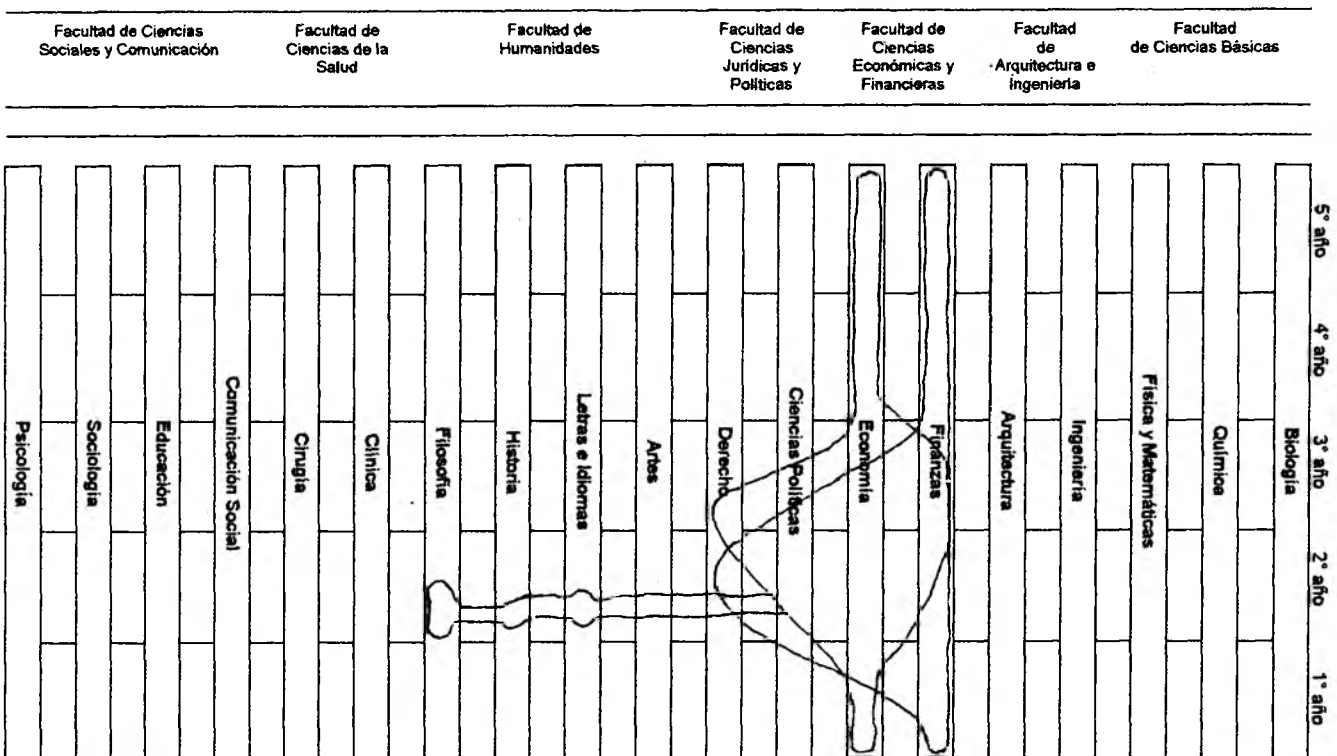
- Banco Mundial (1994), "Higher Education", *The Lessons Of Experience*, Banco Mundial Washington.
- Birdsall, Nancy (1993) "Public Spending on higher education in developing countries: too much or too little?", in *International Symposium on the Economics of Education*, mimeo, Manchester.
- Blair, R. (1991), *An Assessment of Progress and the Potential for Financial Diversification an Income Generation at Selected African Universities*, The World Bank, Washington.
- Briceño, César (1992), *Análisis del criterio OPSU para la asignación y distribución del presupuesto universitario*, mimeo, Caracas.
- Brunner, José Joaquín (1991), "Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: bases para un nuevo contrato", *Seminario Regional sobre acreditación Universitaria de América Latina y El Caribe, del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)*, mimeo, Santiago de Chile
- (1993), "Algunos criterios para la evaluación de la educación superior y la investigación", *Notas para el debate*, No. 8, Grade.
- CEPAL (1994), *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- D'Ambrosio, Ubiratam (1996), "La transdisciplinariedad y los nuevos rumbos de la educación superior en América Latina", *I Congreso Internacional Multidisciplinario sobre los Desafíos del Siglo XXI*, UCV/Ateneo, 19 de enero, Caracas.
- Delich, Francisco (1988), *La invención de la universidad*, Fundación del Cambio en Democracia (FUCADE), Buenos Aires.
- Eastein, León (1974), *Governing the University*, Jossey-Bass, San Francisco, California.
- Escotet, Miguel A. (1991), "Aprender para el Futuro", en *Visión de la Universidad del Siglo XXI: Dialéctica de la Misión Universitaria en una Era de Cambios*, Alianza Editorial, Madrid.
- Gómez Bonilla, Emilio, (et. al.) (1991), *Informe que presenta la Comisión de CNU para estructurar un Instrumento para Cuantificar los Recursos Presupuestarios para la Función de Extensión de las Universidades Nacionales*, CNU, Caracas.
- González Baquero, Rafael (1977), *Un Nuevo Esquema Organizativo para la Universidad*, Universidad de Carabobo, Valencia.
- Gravel, Jean Paul (1994), "La Mundialización de los Mercados y la Cooperación Universitaria Internacional", in Iglu, *Organización Universitaria Interamericana (OUI)*, Québec.

- Jiménez, Enmanuel (1987), *Pricing Policy in the Social Sectors: Cost Recovery for Education and Health in Developing Countries*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Leitao, Sergio Proenca (1985), "A questao Organizacional na Universidade: As contribuicoes de Etzioni e Rice", *Revista de Administración Pública*.
- North, Douglas C. (1993), *Instituciones, cambio social y desempeño económico*, FCE/Economía Contemporánea, México.
- Núcleo de Directores de Planificación Del CNU (1994), Proyecto Alternativo de Ley de Educación Superior (PALES), mimeo, Caracas.
- Paoli Bolio, Francisco (s/f), "La Universidad Autónoma Metropolitana UAM, Nueva Propuesta de Educación Superior en México", *Notas para el Seminario sobre Juventud Universitaria en América Latina*, CRESALC-ILDIS.
- Rezende, Antonio Muniz (1980), "Saber e poder na universidade: o problema da escolha e da competencia dos dirigentes", *Estudos e Debates*, Brasília.
- Ribeiro, Darcy (1970), *Propuestas*, UCV, Caracas.
- Schiefelbein, Ernesto (1994), "El financiamiento de la Educación Superior en América Latina, Documento preparado para la reunión ¿A dónde va la educación superior en Latinoamérica?" Seminario de Rectores, patrocinado y organizado por el BID y la UDUAL, Washington, D. C.
- Silva Michelena, Héctor (1987), *Procesamiento del Modelo OPSU en Siete Universidades Nacionales*, UCV, mimeo, Caracas.
- Sonntag H. (1968), *Universidad, dependencia y revolución*, Siglo XXI Editores, México.
- Tunnermann (1994), "Problemas de la Educación Superior en América Latina", en *La Educación Superior en América Latina: debates recientes*, reproducción en Jornadas sobre la Educación Superior, realizadas en Idea, Caracas.
- Universidad Central de Venezuela (Comisión de Estructura Universitaria) (1976), *Modelo de Estructura Universitaria*, Vicerrectorado Académico, Caracas.
- UNESCO (1995), "Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior", UNESCO, París.
- Winkler, Donald R. (1994), "La Educación Superior en América Latina, Cuestiones Sobre Eficiencia y Equidad" *Documentos para la Discusión*, Banco Mundial, Washington, D.C.

[illegible]

Esto es solo un ejemplo de lo que podría ser los programas en la universidad organizada en facultades y departamentos. Considerando que los programas serían flexibles, los títulos los daría la facultad donde el contenido del programa tenga mayor peso.

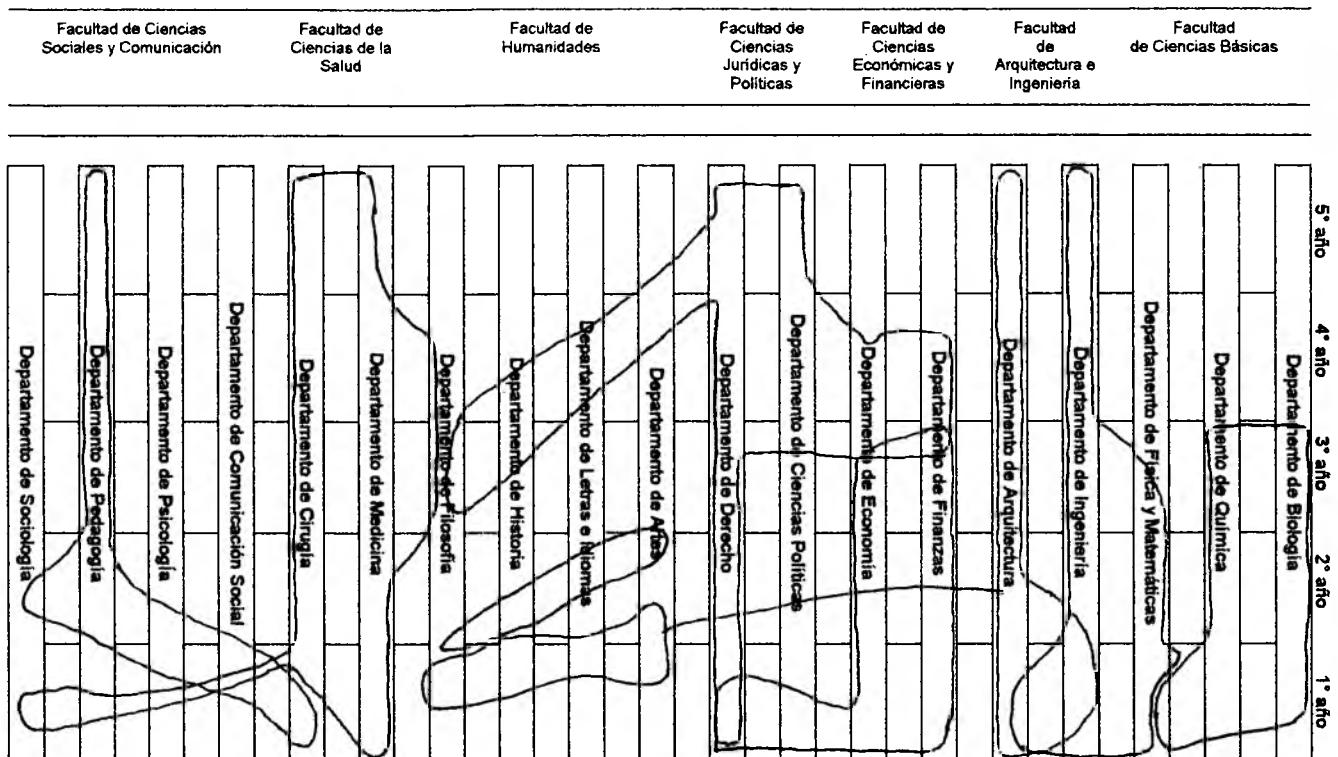
Gráfico No. 2



COORDINACIÓN DE PROGRAMAS DE CARRERAS

Esto es solo un ejemplo de lo que podría ser los programas en la universidad organizada en facultades y departamentos. Considerando que los programas serían flexibles, los títulos los daría la facultad donde el contenido del programa tenga mayor peso.

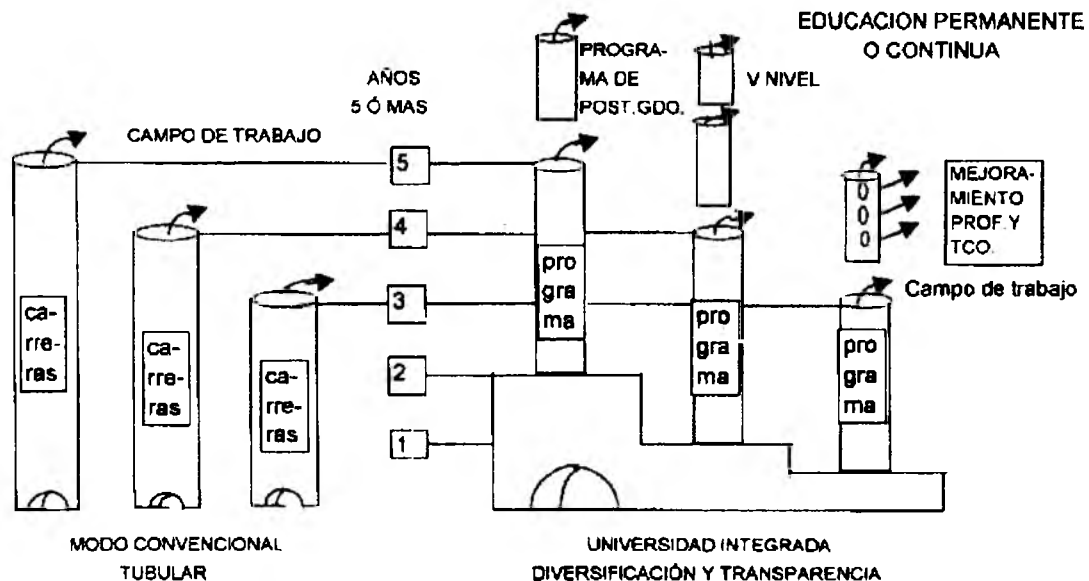
Gráfico No. 3



COORDINACIÓN DE PROGRAMAS DE CARRERAS

Esto es solo un ejemplo de lo que podría ser los programas en la universidad organizada en facultades y departamentos. Considerando que los programas serían flexibles, los títulos los daría la facultad donde el contenido del programa tenga mayor peso.

COMPARACION GRAFICA ENTRE LA UNIVERSIDAD CONVENCIONAL Y LA INTEGRADA



Fuente: Escotet, Miguel A. (1991) Aprender para el Futuro, Madrid, Alianza Editorial.

ADDENDUM (NOVIEMBRE DE 2001)**I**

En esta parte del *addendum* queremos mostrar un nuevo esquema de organización (o de estructuras de la universidad), integrada por facultades y departamentos. Como se dice al pie de cada uno de los tres gráficos que se incluyen, estos esquemas deben ser considerados sólo como un ejemplo o muestra de lo que podrían ser los programas en la universidad organizada por facultades y departamentos. Sus rasgos fundamentales son los siguientes:

- Si bien se mantienen las facultades, se eliminan las tradicionales escuelas, por cuanto su enseñanza disciplinar fragmenta excesivamente el conocimiento. Las nuevas tendencias, cuya base esencial es la reforma del pensamiento (Edgar Morin) es, contrariamente, hacia la integración y la superación progresiva de la división o fragmentación del saber, del hacer y del saber hacer. Lo que aquí se propone constituye apenas un paso en esa dirección, y tratar de prefigurar la transdisciplinariedad integradora del conocimiento, y formadora de ciudadanos útiles a la sociedad mundial, y a la suya propia, desde luego.
- Los gráficos se van complicando progresivamente, sólo para mostrar, a modo de ejemplo, cómo podría llegar a ser la universidad con una estructura curricular de tipo neuronal, es decir, compuestas de un núcleo (facultades y departamentos), que se articulan en cualquier dirección o sentido deseado con otros departamentos de otras facultades. La secuencia de los programas constituye la carrera correspondiente, y son coordinados en cada una de las instancias con las cuales se articula el núcleo central del departamento, que pertenece a una determinada facultad.
- Tomemos, primero, como ejemplo la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras. La misma estaría integrada por dos departamentos: el de Economía y el de Finanzas. Al nivel de segundo y tercer año (se eliminan los semestres, por ser inviables en nuestro medio universitario-público), Departamento de Economía y Finanzas se integran, de modo particular, con asignaturas de los Dptos de Derecho y Ciencias Políticas, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Además, el Dpto. de Economía, dadas las características históricas de los estudios de Ciencias Económicas, tiene "dendritas" que se conectan con asignaturas de todos los Dptos de la Facultad de Humanidades. La forma de las "dendritas" articuladoras es variable, según los autores de los planes de estudios (profesores y estudiantes del nivel correspondiente).

- Una gráfica más complicada, pero en apariencia, es la No. 3 del addendum; en ella se muestra, siempre a modo de simple ilustración, la articulación de las facultades que hemos distinguido en nuestro “caso de estudio”. Son sólo siete, con ello queremos sugerir que el número de facultades no está predefinido.

Conjugando los Departamentos de Economía y de Finanzas, con los de Derecho y ciencias Políticas, se distingue un área que sólo llega hasta tercer año; el área, que tiene forma de bota con punta hacia la izquierda, representaría el campo de una carrera corta, cuyo egresado recibiría el título de Técnico en Administración de empresas. Desde luego, el área no es aquí, ni en ninguno de los ejemplos que se desea incluir, de carácter *terminal*: la misma se abre, en este caso que hacemos explícito, hacia la continuación de las carreras de economía y de finanzas. También se dibuja un área de tres años que abarca los Departamentos de Química y Biología; el egresado recibiría el título de Auxiliar de Laboratorio, que no sería un bioanalista, pues ésta sería una carrera larga de la Facultad de Ciencias de la Salud (no representada en la gráfica).

- El lector benigno se preguntará dónde quedan aquí las carreras de “punta”, como Informática, Telemática (vehículos flexibles de información en red), y otras derivadas o similares. Nosotros las concebimos como recursos o instrumentos pre-universitarios, que deben estar presentes en todas las materias de todas las carreras universitarias. Su aprendizaje debe hacerse a todo lo largo de los estudios pre-universitarios, desde la educación básica hasta la diversificada. Demos un ejemplo contundente, ¿Dónde se aprende a leer y escribir, dónde las reglas de la aritmética más elemental? Así como es inconcebible que un alumno llegue al bachillerado para aprender a leer y escribir, de la misma manera debe concebirse el manejo de la informática antes de ingresar a la universidad. ¿Qué todavía hay que recorrer un trecho para eso? Es verdad, pero no invalida la orientación, desde hoy mismo, hacia el logro de tal objetivo. De lo contrario, estaremos llamando a las puertas, no de la universidad, sino un analfabetismo funcional (ver gráficos 1, 2, y 3).

Gobierno o autoridades universitarias según Ley

<i>Países</i>	<i>Tipo de institución</i>	<i>Autoridades</i>
Bolivia	Públicas y privadas	a) Consejo universitario, b) Rectorado, c) Vicerrectorado, d) Dirección General Administrativa.
Chile	Públicas y privadas	Los estatutos de cada universidad deberán establecer sus órganos de admisión. El artículo 22 de la ley establece la necesaria exclusión de la participación con voto de alumnos o funcionarios administrativos.
Colombia	Públicas y privadas	a) Consejo Superior, b) Rector, c) Consejo Académico, d) Consejo de Facultad. Las que fijen sus propios estatutos.
Ecuador	Públicas	a) La Asamblea Universitaria o Politécnica, b) El Consejo Universitario o Politécnico, c) El Rector, d) El Vicerrector o los Vicerrectores, e) las demás fijadas en estatutos.
	Privadas	Igual que en las públicas a excepción de las católicas establecidas según <i>modus vivendi</i> , celebrado entre el Gobierno y la Santa Sede (ver artículo 30).
Panamá	Públicas	1) El Consejo General Universitario, 2) El Consejo Académico, 3) El Consejo Administrativo, 4) Las Juntas de la Facultad, 5) Las Juntas de Centros Regionales Universitarios.
Perú	Públicas y privadas	a) Asamblea Universitaria, b) Consejo Universitario, c) El Rector, d) El Decano y los Decanos de cada Facultad.
Venezuela	Públicas	1) Consejo Universitario, 2) Rector, Vicerrectores y Secretario, 3) Asambleas de Facultades, 4) Consejos de Facultades, 5) Decanos.
España	Las Universidades	a) Órganos Colegiados: 1) Consejo Social para la participación de la sociedad en la Universidad, 2) El Claustro universitario representativo de la comunidad interna, 3) La Junta de Gobierno, para el manejo ordinario de la Universidad, 4) Juntas y Consejos de Facultdes, Escuelas, Departamentos e Institutos.
		b) Órganos unipersonales: Rector, Vicerrector, Secretario General, Gerente, Decanos y Directores.

Integración de los Órganos Máximos de Gobierno de Universidades Oficiales
Asambleas, Consejos Universitarios, Junta y Claustro Universitario

Países	Tipo de Órgano	Presidencia del Órgano	Decanos de Facultad	Profesores o Docentes	Alumnos o Estudiantes	Ministerio de Educación	Delegado de Presidente de la República	Otras Autoridades Universitarias	Otras autoridades Ex-trainivers.	Empleados y Trabajadores Universitarios	Egresados exalumnos	Otros
Bolivia	Consejo Universitario	Rector o representante (sin voto a no ser empate)	Todos	Uno por cada Facultad	Uno por cada Facultad	-	-	Vicerrector, Secretario General (sin voto)	-	-	-	Director General advo (sin voto)
Chile	Según cada estatuto universitario	-	posible	posible	Imposible por Ley	posible	posible	posible	posible	Imposible por Ley	posible	posible
Colombia	Consejo Superior	Ministro de Educación o representante suyo	Uno elegido por Consejo Superior	uno elegido por Profesores	Uno elegido por estudiantes	Ministro o Un representante	-	Rector (sin voto)	-	-	uno	-
Ecuador	Asamblea Universitaria	Rector	-	Todos los Profesores Agregados	50% Docentes integrados Asamblea	-	-	-	-	10% Docentes Integrantes Asamblea	-	-
	Consejo Universitario	Rector	-	Según estatutos	50% Docentes en Consejo	-	-	Un Vicerrector	-	10% Docentes Consejo	-	Presidentes
Panamá	Consejo General Universitario	Rector	Todos	Uno por cada Facultad, centro regional o cada extensión (suplente)	Uno por cada Facultad, cada extensión, y (suplentes)	-	-	Tres vicerrectores	-	10% Miembros Consejo General Universitario y (suplentes)	-	Directores y Secretario General (voz)
Perú	Asamblea Universitaria	Rector	Todos	El doble de las autoridades universitarias	1/3 de los Miembros totales de la Asamblea	-	-	Vicerrectores	-	-	Graduados 1/2 del número de Post Grado Decanos	Director de Escuela de Post Grado
	Consejo Universitario	Rector	Todos	-	1/3 total Miembros del Consejo	-	-	Vicerrectores	-	-	-	Director de Escuela Graduados
Venezuela	Consejo Universitario	Rector	Todos los Decanos	5 Representantes	3 Representantes	Delegado	-	Vicerrectores	-	-	Un representante	El Secretario
España	Consejo Social	El designado por la Comunidad Autónoma	Es posible 2/5 partes pueden ser representantes junta de gobierno	-	es posible	-	-	-	Rector, Secretario General, Gerente	Sindicatos, Asoc. Empresariales y otros representantes de la Comunidad en 3/5 partes de los Miembros	es posible	-

II

En enero de 1999, después de casi dieciocho meses de investigación y de consulta de los textos y fuentes estadísticas y conceptuales que estuvieron a nuestra disposición, entregamos al Ministerio de la Familia (hoy convertido en Ministerio de Desarrollo Social) y al Banco Mundial, los resultados de una investigación titulada. "Estudios Selectivos para el Análisis de la Pobreza en Venezuela". Originalmente el título era Venezuela: "Análisis de la Pobreza", pero el instrumento estadístico esencial para realizar un verdadero y preciso *análisis* de la pobreza, no estuvo disponible para la fecha de terminación de esta investigación, se trataba de la II Encuesta Nacional en Presupuestos Familiares que, a estas alturas (fines de noviembre de 2001) todavía no está disponible.

De esta manera nos vimos en la imperiosa necesidad de utilizar variadas fuentes de datos, en particular la Encuesta de Hogares por muestreo, que está más bien diseñada para obtener información acerca del empleo y sus remuneraciones, siendo más bien limitada la información que proporciona para llevar a cabo un exhaustivo *análisis* de la pobreza, como era nuestro propósito.

De todas maneras, quien escribe formó un equipo de profesionales que llevó a cabo esfuerzos sectoriales relacionados con nuestro objetivo de investigación. Cada quien hizo su trabajo, y yo coordiné e integré los esfuerzos que separadamente se hicieron. El estudio relativo a "Educación y Pobreza" lo dirigió la Prof. Josefina Bruni Celli, con el apoyo informático de Milko González, ambos del IESA. La síntesis de ese estudio corrió por mi cuenta, y contó, desde luego, con la aquiescencia de la Prof. Bruni Celli. Tal síntesis se incluye a continuación; cubre los hallazgos tanto en la educación básica como en la superior.

EDUCACIÓN Y POBREZA. COORDINADORES: JOSEFINA BRUNI CELLI Y HÉCTOR SILVA MICHELENA

Los principales hallazgos en educación básica son:

Según la Encuesta de Hogares, ha habido un incremento del 2,4% en la asistencia escolar en el quinquenio 1990-9, y por ende se encuentra que los programas sociales han tenido un efecto positivo en la asistencia escolar.

El incremento relativo en la asistencia escolar, en el mismo quinquenio, fue mayor entre las poblaciones sujetas a la menor posibilidad de asistir (varones rurales y mayores) que entre las poblaciones de mayor probabilidad de asistencia (hembras urbanas, jóvenes). Así mismo, en el mismo período, el impacto negativo de los ingresos familiares sobre la asistencia escolar mostró un signifi-

cativo decrecimiento. Estos hallazgos sugieren que los programas sociales alcanzaron exitosamente a sus poblaciones objetivo.

Pese a los esfuerzos hechos en el último quinquenio, la incidencia de la inversión pública en educación sigue siendo regresiva.

La eficiencia interna en educación básica y media es muy baja y no muestra señales de mejoría. La deserción en los primeros seis grados viene subiendo desde 1989. Más aún, la deserción en el séptimo grado se ha incrementado en el período en el cual se instrumentó el currículo para la educación básica obligatoria (entre 1984 y 1997). Esto permite hablar de la crisis de la tercera etapa del sistema educativo (7°, 8° y 9° años). En esos cursos de cada 100 que llegan, 25% deserta en el primer año, y sólo sale del 9° grado el 50% de la cohorte que ingresó.

Las tasas de repitencia, que subieron de manera sustancial en los primeros grados del sistema entre 1984 y 1987, han comenzado a disminuir levemente, particularmente en el presente quinquenio. Queda por estudiar el efecto de la introducción del currículo para la educación básica, que se inició en 1997.

Los hallazgos en materia de educación superior son los siguientes:

La eficiencia interna es mayor en las Universidades que en los Institutos y Colegios Universitarios, y mayor en las instituciones privadas que en las instituciones públicas. Se plantea la hipótesis de que la baja eficiencia interna observada en los institutos públicos tiene que ver con la fuerte presencia en ellos de jóvenes de menores recursos.

Los análisis de la eficiencia externa demuestran que el entorno a la educación ha venido bajando en todos los niveles educativos en los últimos 15 años. La tasa de retorno privada de la educación básica no parece diferir mucho de la de la educación universitaria. Las tasas de retorno de la educación media son generalmente bajas. Todo esto está determinado por el nivel promedio de escolaridad del grupo etéreo comprendido entre 15 y 2 años. A mayor promedio de escolaridad, mayor será el rendimiento en la educación universitaria. El estudio muestra que el nivel promedio de escolaridad, era en 1980, de seis grados, y en 1996, de ocho grados.

El tema del pago de matrícula universitaria en las instituciones públicas es un asunto que requiere un tratamiento muy cuidadoso. Más del 55% de quienes acuden a las universidades oficiales, siguen siendo jóvenes de clase obrera y marginal; y sólo 18% de la matrícula en esas universidades está representada por jóvenes de las clases alta y media. A menos que se desarrolle un mecanis-

mo según el cual a la mayoría señalada de estudiantes provenientes de familias de menores recursos se les garantice la gratuidad de la educación en las universidades públicas, el cobro de matrícula universitaria no constituirá una política progresiva.

Dado que la educación universitaria presenta tasas de retorno social altas, que llegan a superar, en algunos años, a aquellas correspondientes a la educación básica, el tema de la reducción de la inversión pública en la educación universitaria también debe ser tratado con cuidado. Más que una disminución en la inversión, habrá que considerar la posibilidad de desarrollar nuevos mecanismos de financiamiento y procesos que generen una mayor eficiencia interna del gasto universitario.

APÉNDICE

NOTA INTRODUCTORIA

He considerado conveniente insertar en este trabajo las reflexiones que sobre nuestro tema ha hecho (y publicado) recientemente la Prof. Carmen García Guardilla, investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo, de la UCV. La Prof. García Guardilla es una autoridad en la materia, y el trabajo suyo que a continuación se leerá goza de los requisitos de calidad y rigor exigidos por las publicaciones debidamente arbitradas. El artículo está tomado de la *Revista de la Educación Superior*, editada en México (enero-marzo de 2001) y lo incluyo con la debida autorización de la Prof. García Guardilla. A ella, nuestro agradecimiento.

EQUIDAD Y GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR VENEZOLANA

INTRODUCCIÓN

Desde diciembre de 1999, Venezuela vive una compleja transición política, hacia lo que sus actuales líderes han clasificado de "revolución pacífica y democrática", siendo uno de sus principales lemas la lucha contra la corrupción y la desigualdad. Para los nuevos gobernantes, esto dos elementos son resultado de la mala administración de gobiernos anteriores, que no lograron disminuir la

pobreza y por tanto las desigualdades sociales, siendo que Venezuela ha tenido ingresos petroleros exorbitantes, en sus épocas de opulencia¹.

Uno de los últimos períodos de opulencia se identifica con la década de los setenta, debido al alto precio que alcanzó el petróleo en aquellos tiempos, cuya renta favoreció el crecimiento de un Estado poderoso, a través del desarrollo de inversiones públicas en industrias básicas como el acero, el aluminio y la electricidad. Sin embargo, en los ochenta, los ingresos generados por el petróleo cayeron drásticamente, generando situaciones de descomposición política y generalización de prácticas de corrupción, típicas de Estados rentistas sin mecanismos de rendición de cuentas.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, los presupuestos educativos no cayeron tan drásticamente como la economía, al menos en la educación superior, donde las presiones de las clases medias son más fuertes, lo cual se muestra en el hecho que el subsistema de educación superior durante la década de los noventa representó entre el 38% y el 45% del presupuesto total educativo. De esta manera se observa que, a pesar de la crisis económica que caracteriza la década de los noventa, el porcentaje del gasto público de educación superior con respecto al PIB para mediados de esa década, estaba en 1,18%, o sea, cercano al promedio que para ese fecha tenían los países de la OCDE (1,2%). Esta inversión ha incidido en que Venezuela en los actuales momentos tenga una de las tasas de matrícula en educación superior más alta de América Latina, alrededor de 31%, siendo que el promedio de la región para ese mismo año de comparación (1995) era de 17,4% (García Guadilla, 1998).

Un hecho curioso en el análisis del caso venezolano, es que fue en la época en que el país tuvo los mayores ingresos por los precios del petróleo, cuando se decide hace un proceso nacional de admisión a la educación superior². Ahora bien, la decisión de "seleccionar", bajo el criterio de que era imposible seguir creando instituciones nuevas en el país, se realizó al mismo tiempo que en Ve-

¹ Un planteamiento más amplio del nuevo contexto sociopolítico venezolano y sus implicaciones para la educación superior se encuentra en: Carmen García Guadilla (1998), "Educación Superior en Venezuela en el contexto de una compleja situación política", en Rodríguez, Roberto y Hugo Casanova (edit.), *Reformas de los sistemas de enseñanza superior: una perspectiva internacional*, en imprenta, México.

² Este proceso de admisión se sustenta en una prueba de aptitud académica que evalúa el uso de los lenguajes: razonamiento verbal y matemático; y que, junto con el promedio de calificaciones de educación media, permite una asignación de plazas sustentada en la suma de esos resultados.

nezuela se crea un megaprograma de formación de recursos en el extranjero, el cual implicó una inversión de grandes dimensiones³.

Los hechos que en Venezuela ha tenido la selección explícita para ingresar a la educación superior, han sido analizados por diversos autores, coincidiendo todos ellos en que son los sectores altos y medios los que más se benefician. Ello debido fundamentalmente a que en Venezuela, los sectores altos y medios que pueden, invierten en educación privada, desde el preescolar hasta el final del nivel medio, como una manera de obtener buenos resultados en las pruebas de selección del nivel superior, y de esta manera garantizarse la gratuidad en las mejores universidades públicas, cuando llegan al nivel superior⁴. Sin embargo, a pesar de esta situación, el tema de la “gratuidad” de la educación superior es un tema tabú en Venezuela y atreverse a hablar incluso de sus paradojas puede resultar temerario debido a la dicotómica clasificación que esta palabra produce: son de izquierda quienes apoyan la gratuidad, son neoliberales los que la cuestionan. Es curioso como todos los países tienen algún tema especialmente “tabú” en el sentido que despierta pasiones que producen ese tipo de dicotomías. Eso sucede también con el tema de la selección del ingreso a la educación superior⁵. Estos temas, gratuidad y selección, son los temas de la educación superior que más pasiones levantan por la cercanía que tienen con elementos de justicia social, para unos; y de derechos adquiridos, para otros.

Ahora bien, considerando el momento sociopolítico actual de Venezuela, en el cual el actual gobierno de Hugo Chávez aboga de manera enfática por la equidad, como una de las reivindicaciones más importantes de la “revolución” que se estarían llevando a cabo, puede resultar interesante plantear algunas de las implicaciones que está produciendo la gratuidad de la educación superior, de manera indiscriminada a todos los grupos sociales. En este sentido, a continuación, planteamos que, tal y como está concebida la gratuidad, y en el contexto

³ Durante los primeros 15 años de funcionamiento (1974-1988) la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, otorgó becas a 43.252 estudiantes y créditos a otros 7.602. La inversión global en este periodo fue equivalente a 1.561 millones de dólares (Kerdel, 2000).

⁴ En Venezuela, las universidades nacionales públicas siguen siendo de mayor prestigio que las privadas, salvo dos o tres excepciones.

⁵ Por ejemplo, en Argentina, los que defienden la selección a la educación superior son considerados neoliberales, y los que defienden la no selección son los de izquierda, quizás porque la selección se identifica con la etapa de la dictadura. Sin embargo, en otras realidades, el tema de la selección no tiene este tipo de connotaciones. Venezuela es ejemplo de este caso, pues las universidades nacionales –con liderazgos de izquierda en muchos casos– no se les ha ocurrido pensar ni por un momento que son “neoliberales” por haber aceptado desde hace varias décadas un sistema que hace selección.

específico del caso venezolano, ésta produce una serie de paradojas y efectos no deseados, que conspiran con la estabilidad de las certezas con que se mantiene este concepto en la creencia de muchos.

EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN Y LAS PARADOJAS

La discusión sobre la gratuidad en Venezuela estuvo presente en la década de los noventa a través de dos posiciones: a) por un lado, la posición mayoritaria, que defiende *la gratuidad tal y como está*. Esta posición se sustenta en ideas que equiparan lo público con la gratuidad, y la gratuidad con la igualdad. Quienes se ubican en esta posición consideran que el pago de matrícula o cualquier otra fórmula intermedia, profundizaría la inequidad, por lo tanto no le ven sentido a plantear este problema, ni siquiera como posibilidad; b) Una segunda posición *sostiene la necesidad del pago de matrícula para los que pueden pagar*. En esta perspectiva hay dos vertientes. Los que consideran el pago de matrícula como una forma de recuperación de costos y, por tanto, como una opción —entre otras— para obtener financiamiento complementario al que otorga el gobierno nacional. Los que lo plantean en términos de que la gratuidad —tal como se está dando— produce una situación de inequidad, porque beneficia fundamentalmente a los grupos que han podido pagar costosa educación privada en los niveles anteriores al superior y que, por tanto, debería pensarse en una política diferenciada de pago de matrícula para los que pueden pagar, y apoyo financiero a los que no pueden, a través de becas y créditos.

Tomando en cuenta la segunda perspectiva, a continuación se van a analizar las diferencias entre las dos posiciones, no sin antes considerar que especialmente en la primera, a nivel de imaginario, existe la creencia que la educación gratuita no cuesta. Gratuidad parecería indicar que nadie paga por ella. En este sentido, no se tiene conocimiento sobre los costos y no se tiene conciencia de quién los paga.

En cuanto a las paradojas, una *primera* es que quienes más se benefician de la gratuidad son los estudiantes más pudientes, y ello se observa en la mayor representación que éstos tienen en las carreras de prestigio de las mejores universidades públicas. Debido a que actualmente en Venezuela las instituciones de mayor calidad en los niveles básico y medio se encuentran en el sector privado de élite, el examen de selección para pasar a la educación superior favorece a los estudiantes con recursos económicos, que pueden pagar la educación privada de alta calidad en los niveles anteriores a la superior. Estos estudiantes son ubicados, a través de la selección, en las instituciones y las carreras más demandadas del sector público por su alto prestigio y por la posterior rentabili-

dad de sus títulos. Estas instituciones y carreras son las de mayor costo por estudiantes.

La *segunda* paradoja es que los estudiantes menos privilegiados socioeconómicamente, son los que menos se favorecen del sistema gratuito. Esto por varias razones:

- Los estudiantes de bajo nivel socioeconómico se quedan en el camino de la cadena de exclusiones que se va produciendo en la trayectoria de los niveles de la educación básica y media.
- Los estudiantes de bajos recursos que logran superar la cadena de exclusiones de los niveles básico y medio, al llegar a la educación superior se enfrentan a diferentes caminos, ante los que ejecutan diversas estrategias:
- Un grupo es el que queda excluido en el examen de selección para pasar al nivel superior, en el circuito de lo público gratuito. En este caso, estos estudiantes tienen dos opciones: una de ellas es retirarse definitivamente de la red educativa; pero, otra estrategia posible es que decidan pagar y así poder continuar en las opciones más baratas que ofrece el sistema privado. Estos grupos, con recursos económicos limitados, son los que forman parte del sector privado de "absorción de demanda", o sea de un sector privado que ofrece carreras cortas y que —en muchos casos— debido al bajo costo de las matrículas y, por tanto, a los pocos recursos con los que funcionan esas instituciones, se caracterizan por una educación de menor valor en calidad y en la rentabilidad del título, que muchas universidades del sector público.
- Otro grupo es el que logra aprobar el examen de selección del nivel superior, pero debido a que han sido sometidos a métodos clasificatorios basados en el capital educativo de los concursantes, y siendo que en general vienen de instituciones públicas muchas veces con alto nivel de deterioro, generalmente quedan ubicados en el circuito público de menor demanda, esto es, en las instituciones y/o carreras menos prestigiosas, con títulos de menor valoración social.

Una *tercera* paradoja es que Venezuela, el porcentaje de matrícula del sector privado en la educación media es igual al porcentaje de matrícula privada en la educación superior (de 35%); sin embargo, no existe el mismo rechazo a pagar matrícula en la educación media como existe para pagarla en la educación superior. Un gran porcentaje de los que pasan por el circuito privado en los niveles anteriores a la educación superior, son los que después ocupan las plazas del sector público del nivel superior; y viceversa, las plazas del sector privado de educación superior (que no es el circuito élite), están llenas de estudiantes que llenaron las aulas del circuito público en los anteriores al superior. En este sentido, muchas veces, las mismas personas que defiende la gratuidad de la educa-

ción superior, tienen a sus hijos en colegios privados en los niveles básicos y medio, donde deben pagar alta matrícula. Un ejemplo de ello son los estudiantes que asisten a la elitista y a la vez pública y gratuita Universidad Simón Bolívar donde aproximadamente el 90% de los inscritos proceden de planteles privados.

Por último, una *cuarta* paradoja es que, siendo que todavía en Venezuela los circuitos más elitistas están en algunas universidades públicas o determinadas carreras de ellas, los egresados de estas instituciones —sobre todo las que mayor inversión hacen por estudiante— tienden a ser empleados por las empresas privadas; y viceversa, mucho estudiantes que han salido de instituciones privadas —muchos de ellos de baja calidad—, van a ocupar caros en el sector público. Un ejemplo de lo primero es lo que está pasando con los egresados de algunas de las carreras de las más importantes universidades públicas del país, especialmente de la Universidad Simón Bolívar, que antes de graduarse están siendo contratados, a través de Internet, por empresas privadas y/o extranjeras, muchas veces incluso con sede fuera del país. O sea, está habiendo fuga de talentos antes incluso de que los estudiantes se gradúen. Para estos y otros casos de inversión pública y estatal, vale la pregunta, ¿cuál es el beneficio hacia la sociedad, cuando el destino final de la profesionalización se privatiza y muchas veces se exporta?

ALGUNAS IDEAS PARA CONTRIBUIR A LA DISCUSIÓN

En el momento actual no hay razones para dudar que el actual gobierno de Hugo Chávez tiene preocupaciones genuinas respecto a la equidad. Ahora bien, la pregunta que sería pertinente dejar sobre la mesa es ¿cómo garantizar que el Estado logre ampliar las oportunidades de estudio de aquellos estudiantes que tienen méritos, pero carecen de medios? ¿existen los recursos para ampliar el financiamiento público, sin considerar que los que pueden pagar lo hagan?

En el contexto de estas preguntas, hay dos aspectos que sería oportuno destacar y que podrían significar una respuesta intermedia, a la dicotomía de las posiciones de gratuidad y no gratuidad.

Tomar en cuenta las tendencias de cambio que tienen las instituciones universitarias en el mundo

En la presente década de comienzos de siglo, la educación superior deberá asumir una nueva generación de reformas que den respuestas a las nuevas tendencias, entre las que se encuentra la *educación a lo largo de la vida*. Esta tendencia implica una intensificación de la diversidad en las edades y lo perio-

dos educativos; por lo que cada vez será más significativa la presencia de estudiantes con edades que no corresponden a un período específico (v.gr. de 18 a 25 años, como ha sido hasta ahora). La educación estará presente a lo largo de la vida, y serán muchos los profesionales que –desde el mundo del trabajo– solicitarán educación, para poder mantenerse actualizados en las diferentes actividades profesionales.

Otro aspecto que estará presente en los cambios emergentes, es la amplitud en el espectro de las formas de acceso al conocimiento, lo cual implica facilidades nuevas en cuanto a la posible democratización del mismo. En este sentido, el modelo de conocimiento estrictamente presencial, tiene restricciones en cuanto a los recursos físicos; inversión en edificaciones, pupitres, etc. Lo que implicó que este modelo tuvo que implantar en muchos países sistemas de elección para garantizar calidad en la educación presencial institucionalizada. Pero ahora, cada vez más crecientemente, el acceso al conocimiento se abre de maneras inusitadas; por primera vez en la historia, se puede acceder al conocimiento desde cualquier lugar, y en cualquier tiempo, y de esta manera queda eliminado el imperativo geográfico de la educación superior tradicional. En este caso, el Estado deberá garantizar los equipos necesarios a los estudiantes de bajos recursos.

Dentro de estos nuevos contextos, es muy improbable que un concepto como la gratuidad, cambie hacia fórmulas compartidas e imprevistas. Esto por varias razones, entre las cuales se podrían señalar las siguientes: debido a la necesidad de “educación a lo largo de la vida”, que se presenta como tendencia fuerte en los nuevos escenarios de comienzos del presente siglo, pareciera difícil que el Estado pueda financiar permanentemente –a lo largo de la vida– educación a todos los ciudadanos. En este sentido, es probable que surjan otras instancias, como el lugar de trabajo o los propios usuarios ya incorporados a algún tipo de trabajo, que pasen a tener una importante incidencia en la contribución financiera de la inversión educativa. Por otro lado, la fuerte tendencia que emerge en el presente década, de formas mixtas de aprendizaje presencial con aprendizaje a distancia, podría incidir en el desarrollo de diferentes escenarios. Uno es que aumenten los costos de la educación, al incorporar nueva tecnología a los medio tradicionales. Pero, por otro lado, también se está observando la tendencia contraria: utilización de nuevas tecnologías con los mejores profesores, para servir a un mayor público, abaratando los costos, con el criterio que es mejor “hacer educación gratuita para muchos, que otorgar becas a unos pocos”. Por tanto, los cambios que se vislumbran para esta década son difíciles de prever y ponen en jaque cualquier postura rígida en este asunto.

Exigir responsabilidad de los actores en un contexto de responsabilidad institucional⁶

Mientras se va dibujando el anterior escenario, existen otras medidas que podrían ser tomadas en cuenta por los gobiernos, dirigidas a elevar la equidad en la educación superior. En el caso del actual gobierno venezolano, existe bastante probabilidad que la medida de recuperación de costos, no sea asumida políticamente, entre otras razones, porque la nueva Constitución Bolivariana, decretó la gratuidad en todos los niveles educativos. Tomando en cuenta lo anterior, se podría pensar en propuestas intermedias, que tendrían cierto parecido con las implementadas en algunos países europeos. Es decir, el Estado se hace responsable por el costo de los estudios en las universidades públicas, pero se exige también responsabilidad a los estudiantes que reciben el beneficio de la gratuidad mientras dura la carrera. En este sentido, los estudiantes que no terminan en el tiempo establecido, pueden seguir el tiempo que quieran, pro pagándose ellos los estudios. Esta medida, además que, probablemente, haría más responsable a los estudiantes, daría visibilidad del costo que tiene la educación, y la inversión que la sociedad hace en ellos.

Ahora bien, si es cierto que esta medida daría mayor racionalidad al proceso de gestión y financiamiento, no necesariamente resolvería el problema de ampliar el acceso hacia aquellos estudiantes que "tienen méritos pero que no tienen medios". Mientras no se logre esto, la justicia de un país estará limitada, pues en los nuevos contextos más que nunca una justa distribución del conocimiento implica una justa distribución de la calidad de vida, no solamente económica, sino también cultural y de bienestar en general. Por lo tanto, la *atención a los estudiantes que tienen méritos pero no tienen medios debe ser prioritaria*, incluyendo —en los casos que así se requiera— apoyos de manutención. Como también es prioritario que el Estado venezolano otorgue mayor atención a la calidad educativa del circuito público de los niveles que anteceden al superior. Si el Estado venezolano se toma en serio el principio de equidad ¿no debería aplicar políticas educativas dirigidas a la inclusión de un gran número de jóvenes "con mérito pero sin medios" que quedan marginados en la cadena de exclusiones de la red educativa nacional? En este caso, ¿puede el Estado venezolano seguir financiando a los que pueden pagar, al mismo tiempo que ampliar la oferta hacia jóvenes "con méritos pero sin medios" ofreciéndoles el apoyo? Si la respuesta es

⁶Se enfatiza la responsabilidad institucional, porque cualquier exigencia a cualquiera de los actores, no debe hacerse aislada y menos si estos son los estudiantes. O sea, que cualquier política dirigida a superar cualquiera de las "irracionalidades" que viven nuestras universidades, debe hacerse de manera integral, para que se asuman como justas y legítimas.

sí, pues no habría problema, las clases pudientes podrían seguir siendo subsidiadas como hasta el presente, si al mismo tiempo se garantiza a los jóvenes que “tienen los méritos pero no los medios” la posibilidad ser atendidos adecuadamente.

Ahora bien, si la respuesta fuera no, entonces debería considerarse que la repercusión de costos, en sectores que pueden pagar, no va en contra de la justicia social. Todo lo contrario. Ya dijo sabiamente Marx hace muchos años, cuando en su *Crítica del Programa de Gotha*, en 1875, se refería a los beneficios que tenía para las clases altas, la gratuidad de la “instrucción media” (equivalente en aquellos tiempos a la actual educación superior): “El partido obrero alemán exige, como base espiritual y moral del Estado: educación popular general e igual a caro del Estado. Asistencia escolar obligatoria para todos, e instrucción gratuita. La primera existente ya, incluso en Alemania; la segunda en Suiza y en los Estados Unidos, en lo que a escuelas pública se refiere. (Pero) el hecho de que en algunos Estados de este tipo de país también sean “gratuitos” los centros de instrucción media, éstos sólo significaba, en realidad, que allí a las clases altas se les pagan sus gastos de educación a costa del fondo de los impuestos generales”.

El investigador mexicano, Felipe Martínez (2000), quién recupera la mencionada cita de Marx en un de sus últimos trabajos señala también que éste expresa la siguiente fase, para determinar su crítica: “*Dixi et salvavi animam meam*” (He dicho y he salvado mi alma) que, en la tradición filosófica medieval, aclara el mencionado investigador, quiere decir: “tengo claro que mis opiniones no serán aceptadas fácilmente, y que probablemente las cosas seguirán avanzando en sentido opuesto al que creo que deberían ir. Pese a ello, por congruencia intelectual conmigo mismo, expreso mis puntos de vista a sabiendas de que no serán populares; pase lo que pase, mi conciencia queda tranquila porque dije lo que creí que tenía que decir”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Kerdel Vegas, Francisco (2000), *La diáspora del talento. Programa TALVEN*, Ilesal-Unesco, Caracas.

García Guadilla, Carmen (1998), *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*, Cresal-Unesco, Santiago de Chile.

Martínez Rizo, Felipe (2000), *La racionalización del financiamiento*, Riseu, México