

EL FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO

Fecha de recepción: 20-06-04

Fecha de aceptación: 03-07-04

LUIS FUENMAYOR TORO

OFICINA DE PLANIFICACIÓN DEL SECTOR UNIVERSITARIO
CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSIDADES
MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Resumen

El problema del financiamiento siempre ha estado presente en la vida de la universidad venezolana. Sólo en dos momentos históricos: las tres décadas siguientes a la transformación de la Real y Pontificia Universidad de Caracas en Universidad Central de Venezuela, y las dos décadas que siguen a la caída del gobierno de Marcos Pérez Jiménez, la universidad venezolana gozó de una holgura económica, tanto presupuestaria como financiera, lo cual se acompañó de importantes incrementos en la matrícula universitaria. En el número y tipo de los programas de enseñanza, en el número de profesores, en la aparición de nuevas escuelas, en la reducción de los aranceles y en el mejoramiento de los sueldos de los docentes universitarios. Pero una cosa es la verdadera insuficiencia de recursos, y otra, es la negligente y, por ende, ineficiente administración de los recursos otorgados. Son muchos los indicadores que demuestran la ineficiencia en el uso de los recursos, las violaciones de leyes y reglamentos en materia presupuestaria y financiera. La existencia de corrupción alrededor de la administración, lo que se acompaña de ausencia de calidad académica, falta de equidad: inexistencia de pertinencia interna y social, exagerada burocracia de apoyo, limitaciones de planta física y de equipamiento de las instituciones de educación superior. Se presentan algunas proposiciones de asignación y administración de los recursos que podrían mejorar en forma importante la situación existente, siempre y cuando se sincere la nómina universitaria. Se discuten algunas ideas sobre posibles fuentes de financiamiento alterno: zonas rentales, fondos financieros, reformas impositivas.

Palabras clave: financiamiento, educación superior, universidades, presupuesto, zonas rentales, historia, deudas universitarias

Abstract

UNIVERSITY FINANCING

The problem of financing has always been present in Venezuelan universities. Only during two historical moments: the three decades following the transformation of the Real y Pontificia University of Caracas into the Central University of Venezuela, and the two decades following the fall of Marcos Pérez Jiménez's government, have Venezuelan universities enjoyed economic ease, both budget-wise and financially. At this time important increases in university enrollment occurred, as well as increases in the quantity and types of teaching programs, in the number of professors hired, in the creation of new schools, in the reduction of fees and in the improvement of the salaries of the university professors. But one issue is the true insufficiency of resources, and another altogether is the negligent, and thus, inefficient administration of resources given. Many are the indicators that prove the inefficiency in the use of resources, the violations of laws and regulations regarding budgets and finance, the existence of administrative corruption, together with an absence of academic quality, lack of equity, inexistence of internal and social relevance, an exaggeration of bureaucratic support, limitations in physical space and equipment for higher education institutes. Some proposals are presented for the assignment and administration of resources, which could improve the existing situation if the university payroll were rationalized. Some ideas for possible sources of alternate financing are discussed: rental zones, finance funds, tax reforms.

Key words: financing, Higher Education, Universities, budgets, rental zones, history, university debts.



Introducción

rácticamente desde siempre el financiamiento de la educación universitaria ha sido uno de los principales problemas del sector, lo cual no es algo insólito si consideramos que el financiamiento de los estados nacionales está entre los principales retos que tienen que ser asumidos por sus gobernantes si quieren salir airosos de los compromisos con sus pueblos. Propios y extraños se han ocupado del tema del financiamiento de la educación superior en Venezuela, país que ha tenido la posibilidad de disponer desde hace casi una centuria de un ingreso importante de recursos, superior muchas veces al de sus pares latinoamericanos y sometido a menores fluctuaciones como consecuencia de las variaciones mercado.

El déficit o la apreciación del mismo han sido prácticamente una constante en el sector educativo superior venezolano. Incluso, en aquellos momentos de expansión y crecimiento acelerado del sistema, durante los cuales la cuantía del financiamiento se caracterizó por una holgura que permitía la realización de las nuevas inversiones, la impresión de los universitarios, entre otros, era la de la existencia de una insuficiencia y restricción presupuestarias importantes, que no permitían la realización cabal de las actividades académicas. El reclamo por el “presupuesto justo” aparentemente nunca ha estado ausente del seno de la comunidad universitaria ni de sus trabajadores, sin que haya habido mucha reflexión en torno a su significado.

La historia financiera y académica de la Real y Pontificia Universidad de Caracas fue la de una institución “estrecha, pobre y arrimada al Seminario de Santa Rosa”, con grandes necesidades de recursos, sin planta física ni equipamiento de aulas y laboratorios, “miserable y reducida en cuanto a rentas para su subsistencia y en materia de enseñanza como la había creado cien años antes el Rey de España”, según nos refiere el propio Claustro Universitario en sesión del 10 de noviembre de 1868, al ponderar las medidas tomadas por la acción del Libertador en 1827, por una parte, y quejarse de “la casi ninguna protección de los Gobiernos que han sucedido en Venezuela al del ilustre Libertador Simón Bolívar” (Leal, 1981:30,31).

En esta misma sesión del Claustro se narran las vicisitudes financieras, ahora de la universidad republicana, con motivo de la indolencia de los gobiernos posteriores al del Libertador. Bolívar y Vargas, al promulgar los Estatutos Republicanos de la Universidad Central de Venezuela en 1827, incorporan nuevas cátedras y laboratorios, abren la institución a todas las ciencias y los idiomas de mayor importancia, eliminan la selección de estudiantes de acuerdo al color de la piel, reducen el costo de los títulos universitarios, aumentan el sueldo de los catedráticos, suprimen al latín como lengua oficial de la universidad y dotan a la institución de un inmenso patrimonio económico representado en tierras y grandes haciendas de azúcar, cacao y café: Chuao, Cata, Suárez, Táchata (Leal, 1981), que le permitieron a la Universidad Central de Venezuela vivir el primero de los dos períodos de holgura económica que ha tenido en toda su historia de funcionamiento y que se extendió desde 1827 durante unas tres décadas aproximadamente.

Las decisiones del Libertador tuvieron como motivación no sólo el reconocimiento y admiración que los grandes hombres tienen por el saber y la academia, sino la necesidad de construir una universidad del tamaño del proyecto de construcción de la nueva república que se había asumido. Bolívar, como nadie, tenía muy claro que sin una formación de profesionales e intelectuales de las distintas disciplinas en cantidad y de calidad adecuadas, era prácticamente imposible llevar adelante el propósito de construir una nación moderna y, mucho menos, con las características de soberanía e independencia que el Libertados soñaba y con las exigencias que suponían los planes de unificación y construcción de una sola patria mediante la unión de toda la América hispana y, de esa manera, poder enfrentar los planes hegemónicos estadounidenses, sobre los cuales nos alertó en varias ocasiones (Pividal, 1977).

Ese primer período finaliza como consecuencia de la abolición de la esclavitud, que deja a las haciendas otorgadas por Bolívar a la UCV sin la necesaria mano de obra productora de las riquezas que permitían la existencia de las rentas universitarias, a lo que se suma la negativa gubernamental a indemnizar a la universidad por la liberación de los esclavos y a pagar las millonarias deudas con la caja universitaria, los efectos de la Guerra Federal y el despojo que le hace Guzmán Blanco de todas sus propiedades rurales y urbanas, incluyendo las dos casas que Vargas le dejó en su testamento, de las cuales se adueña a través de testaferros (Salcedo, 1970; Leal, 1981).

La Universidad en la Democracia Representativa

El otro período de holgura económica y de crecimiento, no sólo de la UCV sino del sector universitario venezolano, es el que transcurre desde comienzo de los años sesenta, luego de la caída del gobierno del general Marcos Pérez Jiménez y la aprobación de la Ley de Universidades, hasta los inicios de la década de los ochenta, y tiene como causa la necesidad del modelo capitalista venezolano de continuar y extender la etapa de substitución de importaciones iniciada a mediados de los años cincuenta, lo cual requería de una gran cantidad de profesionales, graduados además en profesiones muy diferentes, para cuya formación se necesitaba una diversidad de nuevas instituciones, escuelas, cátedras y programas, que dieran albergue a mucho más estudiantes de la restringida masa estudiantil existente hasta ese momento, pues se requería democratizar el ingreso a las universidades, lo que significaba adicionalmente la necesidad de formar nuevos profesores que asumieran las tareas docentes y de investigación requeridas por la nueva realidad, todo lo cual determina la aparición del modelo “liberal populista” de universidad en contraposición con el modelo elitesco previo (Fuenmayor, 1986; 1991; 1995b).

La función de la universidad perezjimenista estaba limitada a producir los profesionales que las clases altas necesitaban para satisfacer sus necesidades de atención particular, lo cual no requería ni de grandes sumas de profesionales ni de una gran diversidad de los mismos. La nueva universidad en cambio estaba pensada para atender necesidades productivas del Estado y del sector privado de mucha mayor dimensión que las existentes hasta ese momento, además de participar en la construcción y satisfacer las necesidades de atención de un aparato estatal en franca expansión. Esto requería el otorgamiento de importantes recursos económicos como en efecto ocurrió, pues el presupuesto de las universidades creció en términos reales casi 25 veces en poco más de 15 años: de 43,29 millones de dólares estadounidenses en 1964 hasta 1.050,47 millones de dólares en 1981 (UCV, 1992; Fuenmayor, 1995b).

Este impulso financiero del Estado significó un aumento de 30 veces en el número de estudiantes universitarios en un período de aproximadamente 25 años, una elevación menor pero muy significativa también de los profesionales graduados, la aparición y desarrollo de los postgrados, principalmente los correspondientes a estudios de especialización; la quintuplicación del número de universidades, la diversificación de las instituciones de

educación superior, el nacimiento e inicio del desarrollo de la investigación científica, tecnológica y humanística; el mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de profesores y trabajadores universitarios, quienes obtienen incrementos salariales anuales por encima de la escasa inflación existente para el momento (Fuenmayor, 1991; 1995a), lo que los lleva, en el período, a tener sueldos acordes con lo que debe ser el nivel de vida de los docentes universitarios. Esta situación no se pudo sostener más allá de comienzos de los ochenta, momento en que los ingresos del país no pudieron seguir soportando el mantenimiento de una economía de puertos en la que todo se importaba y se importaba de todo.

El desencadenamiento de la crisis económica detiene la expansión vivida en la educación superior desde 1958. Se produce la decisión del gobierno de Luis Herrera Campíns de mantener fijas las asignaciones presupuestarias de las universidades en el mismo nivel del presupuesto de 1981, como una medida contentiva del gasto en educación superior, que se uniría a acciones similares en otras áreas de los servicios, pero que abarcaron principalmente el resto de la educación y el sector salud. El ingreso de las universidades regresó a montos presupuestarios reales de similar magnitud a los recibidos mediados de los años setenta, al descender el presupuesto para el sector a 233,71 millones de dólares en 1986 y 273,33 millones en 1988 (UCV, 1992). Reducciones tan drásticas produjeron daños severos en el mantenimiento de la planta física, la cual no solamente no creció sino que se deterioró en forma importante, produjo la obsolescencia de laboratorios de pregrado y postgrado, desabastecimiento de bibliotecas, detención de los programas de formación del personal académico, desaparición de programas deportivos y culturales y languidecimiento de los programas de bienestar estudiantil y de bienestar social de los trabajadores (Fuenmayor, 1995b).

Ante las crecientes necesidades de plazas educativas universitarias en una Venezuela carente de recursos, el Estado recurre a la creación de nuevas instituciones educativas superiores en instalaciones completamente inadecuadas y desprovistas totalmente de equipos y mobiliario académicos de aulas y laboratorios. Se trataba muchas veces de galpones abandonados, que sin ningún tipo de acondicionamiento o remodelación se comenzaban a utilizar con centenares de alumnos, lo cual constituiría un problema muy serio, grave y difícil de resolver años más tarde, como en efecto ocurrió.

A este deterioro académico, que ha llevado a todo el mundo a considerar al período 81-88 como nefasto para las universidades (Fuenmayor, 1992) se unió el deterioro de

las condiciones socioeconómicas de docentes y trabajadores en general, cuyos salarios se reducen a un tercio de lo recibido al comienzo de la década y cuyas luchas, encabezadas principalmente por los docentes universitarios, terminan por derrotar la política de congelación presupuestaria en mayo de 1988, luego de una gran huelga nacional de todos los sectores universitarios, que mantuvo paralizadas las universidades por poco más de cuatro meses y que obligó al gobierno de Jaime Lusinchi a romper con la anterior decisión y permitir nuevamente el crecimiento interanual del presupuesto de las universidades oficiales (Fuenmayor, 1993), lo que le abre un respiro a la institución para los próximos años, al elevarse el presupuesto y alcanzar 557,75 millones de dólares para 1992 (UCV, 1992; Fuenmayor, 1995b), lo cual duplicó lo recibido por las instituciones en 1988, pero equivalía a sólo la mitad del presupuesto de 1981.

Lapso especial 1943-1958

Entre estos períodos de holgura financiera producto de los intereses claros del Estado, pero ya en el siglo XX, aparece un lapso histórico en el cual se hicieron, en el caso de la UCV, inversiones gigantescas en planta física y dotaciones importantes de tierras. Este lapso abarca más de una década y se extiende desde el gobierno de Medina Angarita, cuando se decide la construcción de la ciudad universitaria de Caracas e incluye al gobierno dictatorial de Pérez Jiménez, cuando se termina dicha construcción y se muda la UCV de su sede en las edificaciones del Palacio de las Academias a la Ciudad Universitaria. Unas 140 hectáreas de terreno, edificaciones académicas y administrativas, residencias estudiantiles, espaciosos jardines, laboratorios, amplias calles y avenidas, plazas monumentales, una concentración inusual de obras de arte de los grandes artistas nacionales e internacionales del momento: grandes murales, impresionantes esculturas, móviles, vitrales, frescos, el aula magna, la sala de conciertos, el Jardín Botánico, dos grandes estadios y múltiples canchas deportivas, más una zona rental alejada de 12 hectáreas de extensión, son entregadas a la UCV por el general Marcos Pérez Jiménez, supuesto enemigo de la universidad.

Años después, el primer gobierno “democrático” de Rafael Caldera despoja a la institución del Jardín Botánico y lo entrega al Instituto Nacional de Parques, sin importar que éste último por ley sólo pudiera encargarse de parques naturales, cosa que lógicamente no es ningún jardín botánico. Esta acción de naturaleza política se inscribe en el marco de los últimos enfrentamientos del modelo democrático representativo, nacido en 1958, con quienes

propusieron la alternativa socialista de organización del país, que es definitivamente derrotada a comienzos de los años setenta, luego del allanamiento de la Universidad Central de Venezuela, la reforma de la Ley de Universidades, la destitución de las autoridades universitarias de la UCV y de la Universidad de Los Andes y el despojo del Jardín Botánico. Otro tanto ocurre años más tarde con la zona rental, cuando el gobierno también democrático de Carlos Andrés Pérez despoja a la institución de los terrenos correspondientes a la Zona Rental de la Plaza Venezuela y los entrega, para su administración, a una fundación pública en la que la UCV se encuentra en minoría y que nunca acometió con seriedad el desarrollo de la zona para beneficio ucevista. Esto retrasa por décadas el desarrollo de la misma que, a más de 50 años de su dación a la UCV, no ha sido aún urbanizada para la obtención de recursos financieros derivados de su explotación comercial.

Debieron transcurrir unas tres décadas para que ambos despojos fueran corregidos totalmente y tanto la Zona Rental como el Jardín Botánico devueltos a su legítima propietaria: la Universidad Central de Venezuela, por parte del gobierno del presidente Hugo Chávez Frías quien, sin recibir presiones de ningún tipo, ni siquiera solicitudes oficiales formales por parte de la institución, procede a realizar la devolución en cuestión, como corresponde a un gobernante que respeta profundamente a las instituciones universitarias y, en particular, a la UCV. La anterior afirmación se realiza en forma específica para tratar de colocar las cosas en su sitio en una Venezuela donde, para algunos, universitarios incluidos, es más importante lo que alguien piense que el Presidente va a hacer a lo que el Presidente definitivamente haga. Seguramente, las investigaciones históricas que en algún momento se hagan de las relaciones entre el gobierno del presidente Chávez y la UCV o la universidad venezolana no dejarán de lado sino que tomarán prioritariamente los hechos objetivos que califican dicha relación, desechando las subjetividades y posiciones viscerales a priori que distorsionan cualquier interpretación objetiva de los hechos.

El proceso de cambios y el deterioro existente

Para conocer la posición de cualquier gobierno respecto a las universidades en general y en relación con el problema del financiamiento de la educación superior en particular, es necesario recurrir a las acciones concretas desarrolladas por esos gobiernos en el área educativa superior, a través del Presidente mismo de la República y de los ministerios u otros organismos encargados del sector. Conocer y analizar las decisiones habidas es más importante

que el contenido del discurso sobre la materia, aunque éste también es importante y hay que tomarlo en cuenta. Sin embargo, cuando el discurso nos indique la existencia de una posición y una decisión ejecutada nos presente una posición contraria, es la práctica la que se lleva como verdadera y, en todo caso, habrá que seguir indagando e investigando para saber el porqué de la contradicción entre el discurso y la práctica. Ésta será nuestra metodología de análisis, pues como científicos sociales tenemos que basarnos en hechos y no en suposiciones. Son, por lo tanto, hechos los que vamos a presentar. Los interpretaremos, pero también podrán ser interpretados por otros.

Existe una serie de datos de carácter general que es necesario recalcar en el inicio de nuestra demostración, pues nos presentan elementos para considerar que estamos en presencia de un gobierno amigo de las universidades, independientemente de que sea muy crítico de las mismas o, principalmente, de quienes las dirigen oficialmente y de quienes las han utilizado para el mantenimiento de privilegios y han puesto en peligro sus funciones esenciales. El carácter constitucional de la autonomía universitaria es una hechura de este gobierno, que debe tener algún significado y que debería de plano hacer callar a quienes repiten incesantemente la existencia de una mentalidad antiautonómica en el seno del Gobierno nacional. En absoluto se trata de eso, se quiere una autonomía responsable y no una perversión de la autonomía, que se utiliza entonces para proteger privilegios y corruptelas.

La creación primero del Viceministerio de Educación Superior, que elevó de rango a la dependencia ministerial que se encargaba de ese nivel educativo; la subsiguiente creación del Ministerio de Educación Superior, específico y exclusivo para el sector educativo superior, viejo anhelo de quienes pertenecemos y hacemos vida activa en el mismo y que significa que se tiene como importante al sector, en tal magnitud, que se crea un ministerio dedicado exclusivamente a él. La creación anterior del Ministerio de Ciencia y Tecnología y del FONACIT, la promulgación de la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación; los cambios instrumentados en el Programa de Promoción del Investigador y el esfuerzo financiero realizado para cumplir oportunamente con las exigencias de dicho programa, que le dan al desarrollo científico y tecnológico, cuyo principal asiento son hoy las universidades oficiales, una importancia fundamental.

La creación de cinco universidades experimentales, de cuatro institutos universitarios de tecnología, la devolución a la UCV del Jardín Botánico y de la Zona Rental de la Plaza Venezuela, las gestiones para declarar patrimonio

de la humanidad a la Ciudad Universitaria de Caracas, el otorgamiento de edificaciones de PDVSA hoy innecesarias para la industria a la Universidad Bolivariana de Venezuela y a la Universidad de la Fuerza Armada, el otorgamiento de edificaciones de FOGADE a otras instituciones universitarias, el financiamiento oportuno para la reconstrucción del núcleo del Litoral de la Universidad Simón Bolívar, cuyo monto sobre pasa los 20 millardos de bolívares; el pago de 18 años de la deuda de intereses sobre prestaciones sociales a profesores y empleados administrativos universitarios.

El pago mil millonario de deudas salariales atrasadas correspondientes a períodos gubernamentales anteriores (complemento de la homologación 1996-1997, homologación 1998-1999, reactivación del pago anual de las prestaciones sociales, que se encontraba paralizado desde 1996), aplicación de las Normas de Homologación 2000-2001 y 2002-2003, firma de la normativa laboral con los obreros de toda la educación superior, extensión del beneficio del bono de alimentación a los obreros y a los empleados administrativos universitarios, pago de la deuda de las asignaciones mensuales pendientes de finales de 2002, son todos elementos, unos más importantes, otros menos, que indican claramente que estamos en presencia de un gobierno que desea ponerse al día con las universidades y sus trabajadores, que ha hecho esfuerzos importantes en ese sentido y que necesita, al igual que la sociedad toda, una retribución en trabajo eficiente y creador que dé respuesta a las actuales necesidades y a los nuevos retos.

En un trabajo publicado hace unos dos años (Fuenmayor, 2002) describíamos los aspectos relevantes del deterioro de nuestras instituciones universitarias, sus causas y los correctivos puestos en práctica por el Gobierno nacional. La equidad en el ingreso y prosecución estudiantil, la inexistencia de generación de relevo profesoral, la ausencia de una clara política de postgrado, la muy baja cantidad de docentes con doctorado, la necesidad de dotar y modernizar el funcionamiento de las bibliotecas, la realización de una revisión curricular profunda en pregrado y en postgrado, constituían los retos para enfrentar el deterioro académico de las instituciones. Se fue claro en alertar, sin embargo, que el problema más difícil a ser corregido era el derivado de la partidización y el clientelismo (Fuenmayor, 2002:20), pues ha creado claustros profesorales de una gran mediocridad, enfrentados a muerte con la academia y que constituyen verdaderas camisas de fuerza para el desarrollo académico institucional, lo que mantiene a estas instituciones en una trampa de la cual es imposible que salgan por sus propios medios.

Describimos también los programas en marcha y los resultados de sus primeros años de aplicación. El “Proyecto Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación universitaria en Venezuela”, creado y desarrollado por la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU, 2001; Fuenmayor, 2002:23) con sus dos componentes principales: calidad y equidad y sus muchos subcomponentes: Dotación de bibliotecas con los libros de texto de todos los programas existentes de educación superior, dotación de salas de computación para el uso de los estudiantes, diseño e instalación del sistema de evaluación y acreditación, diseño de la carrera académica, otorgamiento de becas para los estudiantes muy pobres admitidos por la prueba de aptitud académica, formación de doctores, fortalecimiento de unidades de investigación, residencias estudiantiles, implantación del sistema de asignación, seguimiento y control presupuestario (OPSU, 2001).

También se describen otros programas esenciales (Fuenmayor, 2002) puestos en marcha a raíz del diagnóstico del sector efectuado en 1999, acordes con los lineamientos de acción aprobados ese mismo año y con las políticas del Ministerio de Educación derivadas de los lineamientos iniciales y publicadas posteriormente (OPSU, 1999; Fuenmayor, 2000; MECD, 2001). Se trata de las acciones de adecentamiento, regularización y reordenamiento del sector, tanto oficial como privado; del programa de infraestructura y equipamiento, con el cual se han equipado aulas, laboratorios, salas de usos múltiples, bibliotecas, auditorios, comedores, servicios médicos, instalaciones deportivas, servicios de transporte, además de construido, concluido, reparado y remodelado, edificaciones académicas y de bienestar estudiantil en todas las universidades y en los institutos y colegios universitarios.

El proceso de cambios y el financiamiento

Ya hemos avanzado en buena parte del diagnóstico de los problemas financieros actuales del sector educativo superior venezolano (Fuenmayor, 2002), varios de los cuales vienen siendo arrastrados desde hace muchísimo tiempo y algunos se han venido agravando hasta hacerse prácticamente insoportables para las mismas instituciones y para la sociedad y el Estado. También se han efectuado avances en el enfrentamiento de los problemas existentes, sin que esto signifique que los mismos han sido eliminados o están en vías de desaparición, ni que algunos no continúen sin modificaciones de ningún tipo o, como ya se dijo, otros se hayan, incluso, agravado.

La existencia de deudas billonarias, imposibles de ser pagadas en forma rápida y en el corto plazo, ha sido enfrentada paulatinamente pero consecuentemente, lo que ha significado que una parte de la misma es hoy inexistente. Así, las deudas salariales que se produjeron por la aplicación tardía del remanente de homologación de sueldos 1996-1997, que se negó a tramitar el presidente Caldera pese a la decisión positiva del CNU respaldada posteriormente por una sentencia de la Corte Suprema; la homologación de sueldos 1998-1999, incumplida también por el presidente Caldera, y la correspondiente al período 2000-2001, han sido pagadas completamente y los sueldos actualizados en consecuencia. De este tipo de deudas, hoy se tiene sólo la correspondiente al incremento salarial de todo el año 2002 y del año 2003 sin el último trimestre y el bono de fin de año, por la aplicación de las Normas de Homologación del bienio en cuestión, que se pudo hacer efectiva sólo a partir de octubre 2003, pero con efectos retroactivos desde enero de 2002. Esta deuda, producto de las graves circunstancias políticas vividas por el país en abril de 2002, cuando se produjo un golpe de Estado y el secuestro del Presidente de la República, y a finales de 2002 y comienzos de 2003, con un paro nacional que incluyó a la industria petrolera venezolana, está en el orden de los 827 millardos de bolívares (Tabla 1), sin contar su efecto en prestaciones sociales. Su pago aún no se ha negociado, aunque existe ya una proposición concreta de pago por parte del Ejecutivo.

Las deudas salariales pagadas y los ajustes salariales producidos y mantenidos sumados a los montos pagados por concepto de intereses sobre prestaciones sociales desde 1975 hasta 1993, dieciocho (18) años de una deuda considerada inexistente por los propios beneficiarios, han significado hasta ahora erogaciones del orden de los 5 billones de bolívares en el período que se extiende desde 1999 hasta 2003. A través del Proyecto “Alma Mater” se ha invertido en el sector más de 50 millardos de bolívares en sus 4 años de funcionamiento, mientras que en infraestructura y equipamiento se ha efectuado una inversión cercana a los 60 millardos de bolívares, ambos montos adicionales a lo recibido por las instituciones a través del presupuesto ordinario. En la tabla N° 1 se presentan las deudas y otros compromisos que se tienen actualmente con las universidades y los institutos y colegios universitarios y sus trabajadores.

Se tiene en estos momentos por delante, una nueva aplicación de las Normas de Homologación para el período 2004-2005, que significaría erogaciones gigantescas que el tesoro nacional no está en capacidad de asumir. Hemos efectuado unos escenarios con incrementos del 30, 38 y 50 por ciento (Tabla 2), los cuales están por debajo del 69 por

TABLA Nº 1
COMPROMISOS PENDIENTES CON EL SECTOR DE EDUCACIÓN
SUPERIOR EN MATERIA SALARIAL Y PASIVOS LABORALES

<u>DEUDAS NORMAS DE HOMOLOGACIÓN ENERO - DICIEMBRE 2002</u>	
· UNIVERSIDADES NACIONALES	424.852.414.356
· INSTITUTOS Y COLEGIOS UNIVERSITARIOS	40.199.854.844
SUB TOTAL	465.052.269.200
<u>DEUDAS NORMAS DE HOMOLOGACIÓN ENERO - SEPTIEMBRE 2003</u>	
· UNIVERSIDADES NACIONALES	328.386.421.181
· INSTITUTOS Y COLEGIOS UNIVERSITARIOS	33.398.531.162
SUB TOTAL	361.984.952.343
<u>PASIVOS LABORALES</u>	
· PRESTACIONES SOCIALES CAUSADAS AL 31 - 12 - 2003	716.903.680.365
· INTERESES DE PRESTACIONES SOCIALES JULIO 1994 - 1997	351.688.047.838
SUB TOTAL	1.068.191.728.203
TOTAL GENERAL	1.895.228.949.746

Fuente: Programa Administrativo Financiero - OPSU

ciento de inflación acumulada según el Banco Central para el bienio 2002-2003, el inmediatamente anterior al bienio donde debe producirse el ajuste. Los montos a erogar correspondientes a estos escenarios son, en cifras redondas, 0,97, 1,17 y 1,46 billones de bolívares, respectivamente, sólo para el año en curso. Si a la última de estas cifras le sumamos la recurrencia del año próximo (2005) alcanzaríamos un monto superior a los 2,99 billones de bolívares, lo que casi duplicaría el presupuesto de toda la educación superior del país solamente con la incorporación del incremento salarial por homologación. He allí una situación que de resolverse por alguno de los escenarios

significaría que el presupuesto universitario quedaría casi exclusivamente para el pago de sueldos e incrementos salariales de docentes y demás trabajadores de las instituciones de educación superior.

El problema fundamental que presiona perversamente contra la posibilidad de sueldos adecuados para los docentes y demás trabajadores universitarios es el excesivo número de los mismos, muy por encima de la cantidad que se necesita para el normal y adecuado funcionamiento de la universidad. Bastaría una comparación sencilla entre el número de profesores ordinarios de las distintas universidades oficiales, que tienen un número de estudiantes

TABLA Nº 2
RESUMEN DE LAS ESTIMACIONES POR NORMAS DE
HOMOLOGACIÓN 2004 - 2005

<u>INCREMENTO DEL 30% CON INCIDENCIAS</u>	2004	2005	TOTAL
UNIVERSIDADES NACIONALES	887.220.637.829	931.581.669.720	1.818.802.307.549
INSTITUTOS Y COLEGIOS UNIVERSITARIOS	83.709.856.429	87.895.349.250	171.605.205.679
Sub Total	970.930.494.257	1.019.477.018.970	1.990.407.513.228
<u>INCREMENTO DEL 38% CON INCIDENCIAS</u>			
UNIVERSIDADES NACIONALES	1.064.122.106.395	1.117.328.211.714	2.174.013.948.409
INSTITUTOS Y COLEGIOS UNIVERSITARIOS	109.175.027.218	111.314.267.147	220.489.294.365
Sub Total	1.170.135.694.154	1.228.642.478.861	2.394.503.242.774
<u>INCREMENTO DEL 50% CON INCIDENCIAS</u>			
UNIVERSIDADES NACIONALES	1.325.652.003.540	1.391.934.603.717	2.709.502.601.874
INSTITUTOS Y COLEGIOS UNIVERSITARIOS	135.601.280.220	142.381.344.231	282.143.152.868
Sub Total	1.461.253.283.760	1.534.315.947.948	2.991.645.754.742

Fuente: Programa Administrativo Financiero OPSU

bastante parecido (Tabla 3), para poder concluir que existe un número mayor de docentes en algunas instituciones con respecto a otras, lo que pudiera significar que en esas instituciones el número de docentes es excesivo o que en las otras hay un déficit de los mismos. También existen diferencias entre las proporciones de los docentes en los distintos niveles del escalafón (datos no mostrados), lo que pudiera reflejar la existencia de un relajamiento de los requisitos de ingreso y ascenso en algunas instituciones o la aplicación muy estricta de los mismos en otras instituciones.

Otras cifras que nos demuestran que los recursos docentes existentes no están cumpliendo a cabalidad con las funciones que les son inherentes son las relativas al porcentaje de miembros del personal docente a tiempo completo y dedicación exclusiva reconocidos por el Programa de Promoción del Investigador. Así, el porcentaje fue en las universidades oficiales 9,03 por ciento para el año 2000 (Fuenmayor, 2003:261). Esto significa que esos profesores con las dedicaciones señaladas no están realizando tareas de investigación en la cantidad que deberían, sin tampoco asumir una carga horaria docente mayor, que justificara la dedicación contratada y el sueldo recibido.

Si nos vamos ahora a las cifras que relacionan el número de empleados y obrero por cada miembro del personal docente, nos encontramos en ambos casos que se excede los valores bases aceptados de un obrero por cada dos profesores y de un empleado por cada tres profesores (OPSU-SEA, 2004). Luego el número de los trabajadores no docentes está regulado por el número de docentes en la relación señalada. Si los docentes están en exceso, los trabajadores de apoyo también lo estarán; pero si, además, se exceden los indicadores antes referidos de relación trabajador/profesor, el exceso en el número de trabajadores alcanzará niveles realmente alarmantes e imposibles de ser soportados. En las universidades oficiales ocurren ambas situaciones.

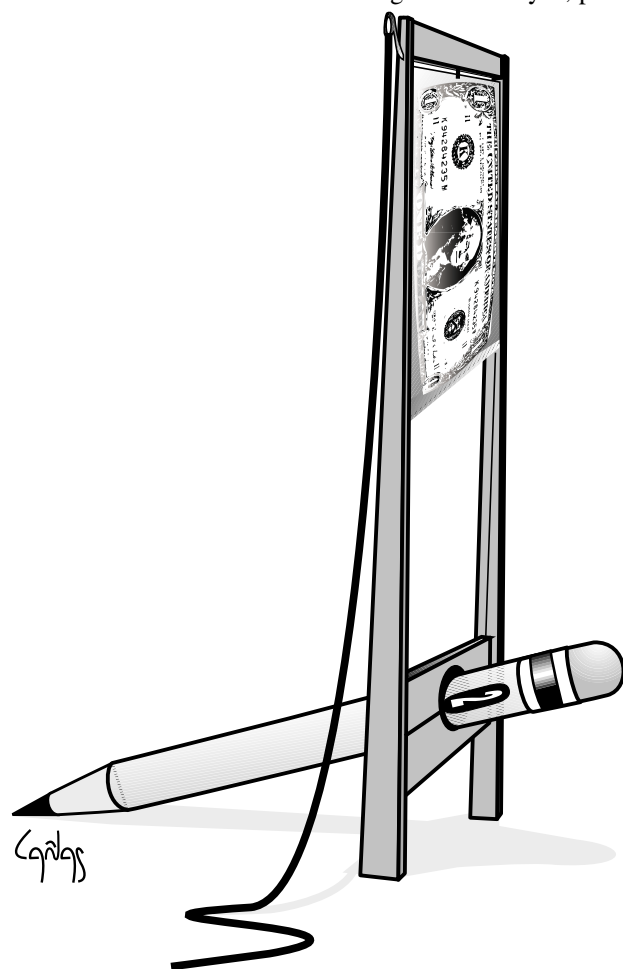
La exagerada nómina docente y de apoyo conspira abiertamente contra la mejora de los sueldos, pues hace imposible atender las demandas salariales y posteriormente el pago de prestaciones y de las jubilaciones y pensiones de una serie de trabajadores que no son necesarios para el desarrollo de las actividades académicas universitarias. Si la nómina se redujera a lo que realmente se requiere, las Normas de Homologación o las contrataciones en el marco de una normativa laboral pudieran ser pagadas en sus justos niveles y en forma oportuna, sin dejar deudas en ese respecto.

Sigla	Profesores DE+TC	Prof. TC equivalente	Matrícula de Pregrado	Relación Alumno / Prof TC Equiv	PPI	Relación Dr / Prof	Relación PPI / Prof DE+TC	Personal Administrativo	Personal Obrero	Relación Adm / Prof. TC Equiv	Relación Obr / Prof. TC Equiv	N° de Programas de Pregrado	N° de Programas de Postgrado
UCV	2.825	3.645,00	47.936	13,15	513	17,00%	18,16%	7.877	2.520	2,16	0,69	55	370
ULA	2.129	2.272,75	33.560	14,77	336	13,67%	15,78%	1.911	1.312	0,84	0,58	40	127
LUZ	2.025	2.391,25	44.471	18,60	401	13,96%	19,80%	3.812	1.539	1,59	0,64	38	166
UC	1.212	1.427,75	38.657	27,08	46	2,87%	3,80%	2.659	1.030	1,86	0,72	20	74
UDO	1.870	2.006,50	45.703	22,78	80	3,16%	4,28%	2.776	2.256	1,38	1,12	42	75
Sub total	10.061	11.743,25	210.327	17,91	1.376	11,95%	13,68%	19.035	8.657	0,62	0,74	195	812
UCLA	839	992,25	12.988	13,09	56	3,70%	6,67%	1.698	1.023	1,71	1,03	14	53
USB	617	681,25	7.990	11,73	228	34,21%	36,95%	1.012	215	1,49	0,32	24	56
UNET	350	367,00	6.444	17,56	2	2,79%	0,57%	266	51	0,72	0,14	7	17
UNEG	304	365,25	3.972	10,87	2	2,11%	0,66%	323	60	0,88	0,16	13	16
Sub total	2.110	2.405,75	31.394	13,05	288	12,18%	13,65%	3.299	1.349	0,73	0,56	58	142
UNESR	613	751,00	31.239	41,60	13	7,35%	2,12%	756	580	1,01	0,77	6	43
UNELLEZ	499	511,25	9.552	18,68	4	2,63%	0,80%	485	253	0,95	0,49	19	24
UPEL	1.191	2.076,25	50.676	24,41	29	2,05%	2,43%	1.929	1.077	0,93	0,52	35	50
Sub total	2.303	3.338,50	91.467	27,40	46	3,11%	2,00%	3.170	1.910	1,05	0,57	60	117
Total	14.474	17.487,50	333.188	19,05	1.710	10,77%	11,81%	25.504	11.916	0,69	0,68	313	1.071

Fuente: Sistema de Evaluación y Acreditación - OPSU- Año 2001

Se impone la realización de auditorías académicas de manera de ajustar el número de los docentes, primero, y de los trabajadores de apoyo después, a las necesidades reales de la institución y del país y a las posibilidades ciertas de financiamiento del Estado. En cualquiera de los casos mencionados, los recursos alcanzarían con mucha mayor probabilidad y permitirían mejores salarios si se corrigiera la situación irregular.

Un segundo aspecto a considerar en materia presupuestaria es el relativo a la administración que hace la universidad y que hacen las otras instituciones del sector de los recursos financieros que se les otorgan. Los administradores universitarios se creen dueños de los recursos recibidos y creen además que pueden disponer de ellos a su mejor saber y entender, para lo cual lo único que requieren es la aprobación del Consejo Universitario. Se produce de esta manera el cambio arbitrario de destino de fondos que son otorgados con determinados propósitos y objetivo. Por distintas causas: ignorancia, negligencia, clientelismo, demagogia, politiquería, corrupción, intereses personales o grupales, campañas electorales u otras motivaciones, los responsables de la administración de los fondos universitarios actúan al margen de las leyes, pero



con absoluta impunidad pues no existe ninguna acción de los órganos de control interno que se los reclame y se oponga a sus desmanes, ni tampoco actúan los órganos de control externo.

De esta manera, se cede ante presiones gremiales inaceptables o exigencias ilegales de autoridades y se termina por producir toda una distorsión en sueldos y salarios, se crean privilegios que luego son tomados como “derechos adquiridos” y, como tales, tienen existencia eterna y no se los puede modificar como no sea para “mejorarlos”. Así por ejemplo, la prima de profesionalización, que se debería otorgar a un trabajador que se hace profesional mientras desempeña un cargo no profesional, como premio a su interés y esfuerzo en formarse y porque ahora se desempeñará con toda seguridad con mayor eficiencia, se les da a los profesionales que están en cargos profesionales, es decir en puestos de trabajo que requieren de un profesional para su desempeño adecuado y que, por lo tanto, deben tener y de hecho lo tienen un sueldo mucho más elevado, precisamente por tener que ser profesional quien lo desempeña. Sería como si los profesores exigieran que se les pagara la prima de profesionalización porque ellos son profesionales.

Pero este absurdo, que la viciada práctica ha legitimado incluso en muchas de nuestras mentes, no tiene comparación con la creación de la prima para los no profesionales, que se efectuó hace muchos años en una universidad venezolana como respuesta a la creación de la prima de profesionalización. Ante esa reivindicación de los profesionales, que ya he explicado no tiene sentido si el cargo que se desempeña es para profesionales, se crea entonces una prima para quienes no son profesionales. Con el nombre de la “prima del burro” la bautizó el colectivo universitario, en esa acción ridiculizadora que ejercemos los venezolanos ante situaciones tan grotescas como la que les he narrado.

Primas de frontera, primas de selva, bonos cuyo monto influye sobre su cálculo, que una vez realizado se arriba a un nuevo monto, que hace iniciar de nuevo la operación aritmética interminable de calcularlo. Prima por lo complejo del desempeño del cargo de autoridad decanal, bono de transporte sin importar si se vive enfrente de donde se trabaja, bono doctoral a quien no efectuó estudios formales de doctorado de por lo menos dos años de duración, ni concluyó con la defensa de una tesis original ante jurado capacitado. Ascensos sin trabajo de investigación original o sin cumplir los requisitos legales. Ingresos sin concurso de oposición. Todo ello como muestra del deterioro académico sufrido por las instituciones, pero también como demostración de la absoluta y total discrecionalidad que

tienen las autoridades universitarias en el manejo de lo académico y lo administrativo-financiero. Todo facilitado por la absoluta inacción de la comunidad universitaria, convertida en cómplice del facilismo, de irregularidades e ilegalidades, lo que la lleva a permitir los desmanes de sus autoridades.

Estas situaciones significan miles de millones de bolívares malversados, mal utilizados o desviados del financiamiento de las actividades esenciales de la universidad o del pago justo de sueldos y salarios a quienes realmente se lo merecen porque están preparados, son eficientes, honestos, solidarios, comprometidos con la institución y trabajan intensamente. Se impone poner orden en estos casos.

Un último aspecto de los tres más importantes que reseñamos en este documento es el relativo al peso de la masa de dinero que se utiliza para el pago de pensiones y jubilaciones, la cual constituye casi un tercio del pago total de sueldos y salarios y que hace aparecer a los presupuestos universitarios gigantescos, es decir de una magnitud extremadamente grande para las posibilidades de cualquier país del área geográfica y económica a que pertenecemos. No hay petróleo que sea capaz de resistir las demandas salariales actuales, el pago de las jubilaciones y pensiones, el pago de las prestaciones sociales y sus intereses y las necesidades de cargos nuevos del sector educativo superior. O se comienza de una vez a poner orden en nuestras casas de estudios superiores y de producción de conocimientos o éstas simplemente colapsarán con todas las consecuencias negativas que ello conlleva.

Las universidades no pueden continuar teniendo dentro de sus presupuestos los montos correspondientes al pago de jubilados y pensionados. Esto agranda artificialmente el presupuesto de las universidades e impide la reposición de cargos. Lo lógico es que las jubilaciones pasen a ser pagadas para todos los jubilados de la administración pública por fondos especialmente constituidos con ese objetivo y cuyo financiamiento provenga del Estado, de las contribuciones de los trabajadores y de las empresas que los contraten, en nuestro caso de las universidades. No estoy diciendo, y quiero aclararlo muy bien, que la universidad debe desentenderse del pago de sus jubilados y pensionados. La universidad puede incluso seguirlos pagando, pero de unos fondos distintos del presupuesto ordinario de las instituciones, fondos que deben crearse y ser sustentables de manera de dar absoluta seguridad a los jubilados y pensionados de contar con un financiamiento seguro. Esto permitiría la inmediata reposición del cargo del jubilado y resolvería el principal problema actual de las universidades, las cuales llevan ya varios años sin poder reponer su planta docente.

Conclusiones

Aunque el problema del financiamiento es multicausal y complejo, hemos señalado los tres grandes problemas a enfrentar si queremos resolverlo definitivamente sin que vuelva a presentarse. A esto hay que agregar las acciones que en otras ocasiones hemos recomendado: eliminación de gastos superfluos, ejecución presupuestaria austera, cuidado y mantenimiento de instalaciones y equipos, utilización eficiente de los recursos, generación de ingresos como consecuencia de la creación intelectual universitaria, creación de parques tecnológicos y centros de producción. A todo ello debemos agregar la dotación de las instituciones de educación superior, desde el mismo momento de su creación, de una zona rental urbana, cuyo desarrollo permita, a partir de la primera década de funcionamiento institucional, la obtención de recursos financieros importantes adicionales al presupuesto recibido del Estado. El desarrollo de estas zonas rentales debe ser a través de préstamos blandos (bajos intereses) de los organismos financiadores correspondientes del Estado, con períodos de gracia de varios años para el inicio de los pagos y a largo plazo.

La administración de las zonas rentales debería estar en las manos de personal calificado de las instituciones, dedicado enteramente a esa labor, acompañado de algunos representantes gubernamentales también con experiencia de los ministerios de Educación Superior, de Finanzas y de Ciencia y Tecnología. Por último, debe también considerarse muy seriamente la promulgación de una Ley de Financiamiento de la educación superior, en la cual se establezca la creación de un fondo financiero para las instituciones universitarias, que pudiera tener como fuente la creación de algún impuesto particular que, sin afectar la economía del país, sea importante en la obtención de recursos adicionales a los aportados por el Ejecutivo Nacional.

Un último problema que tiene que ver con el financiamiento es el de la planta física de las universidades y demás instituciones de educación superior. La casi totalidad de las instituciones existentes fueron creadas y han funcionado durante décadas sin tener una planta física adecuada o por lo menos decente donde funcionar. De esta situación no se salva ni siquiera la Universidad Central de Venezuela con sus casi 283 años de fundada. Varias facultades y escuelas ucevistas no tienen terminada su planta física o simplemente carecen totalmente de ella. Se hace necesario corregir este problema en tiempo breve si se quiere, pues de lo contrario se agravarán los problemas, se harán más difíciles de enfrentar y sus costos se elevarán sensiblemente. Una ley especial de financiamiento para este

caso no luce un absurdo sino, muy por el contrario, extremadamente conveniente. La ejecución de esta ley permitiría mejorar notablemente la situación y acercarnos a

la situación deseada. Los montos para este concepto posiblemente sean del orden de los billones de bolívars. (E)

Bibliografía

- Fuenmayor Toro, Luis. (1986). "Hacia la definición de una política universitaria", *Gaceta apucv/ipp*, año 7, N° 47, pp. 1-2, febrero, Caracas.
- Fuenmayor Toro, Luis. (1991). "Desarrollo de la universidad venezolana", *Últimas Noticias, Suplemento Cultural*, pp. 1-3, 22 de septiembre, Caracas.
- Fuenmayor Toro, Luis. (1992). "Nefasto para la UCV el período 81-88", *Diario El Nacional*, cuerpo A, pp. 4, 18 de mayo, Caracas.
- Fuenmayor Toro, Luis. (1993). "Crónica del gremio de los docentes ucevistas", *Gaceta apucv/ipp*, año 14, N° 64, pp. 6-11, enero-abril, Caracas.
- Fuenmayor Toro, Luis. (1995a). "La universidad venezolana en los últimos cincuenta años". En: Luis Fuenmayor Toro. *Universidad, poder y cambio* (Fundapriu, FAPUV y Secretaría de la UCV, editores), capítulo 1, pp. 19-36, Caracas.
- Fuenmayor Toro, Luis. (1995b). "El financiamiento universitario: antecedentes y propuestas". En: Luis Fuenmayor Toro. *Universidad, poder y cambio* (Fundapriu, FAPUV y Secretaría de la UCV, editores), capítulo 3, pp. 55-73, Caracas.
- Fuenmayor Toro, Luis. (2000). "Hacia la excelencia académica universitaria". En: *Política, proyectos y gestión educativa* (OPSU, editor), pp. 19-34, Talleres de Formas Laser, C.A., Caracas.
- Fuenmayor Toro, Luis. (2002). "Historia, desarrollo y perspectivas del sector universitario venezolano", *Cuadernos OPSU*, N° 5, pp. 1-36, enero, Caracas.
- Fuenmayor Toro, Luis. (2003). "Diferencias entre universidades privadas y oficiales venezolanas: Algunos ajustes necesarios en el sector privado", *Revista Venezolana de Gerencia*, año 8, N° 22, pp. 245-269, abril-junio, Maracaibo.
- Leal, Ildefonso. (1981). *Historia de la UCV*, Ediciones del Rectorado de la UCV, Imprenta Universitaria, 531 p. Caracas.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. (2001). *Políticas y estrategias para el desarrollo de la educación superior en Venezuela 2000-2006*, diciembre, Caracas.
- Oficina de Planificación del Sector Universitario. (1999). "Política gubernamental para una mejor educación superior", *Opciones*, año 1, N° 1, p. 3, noviembre, Caracas.
- Oficina de Planificación del Sector Universitario. (2001). "Proyecto Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación universitaria en Venezuela" (Luis Fuenmayor Toro, Vanesa Balleza de París y Rodolfo Magallanes), *Cuadernos OPSU*, N° 1, 46 p., octubre, Caracas.
- Oficina de Planificación del Sector Universitario-Sistema de Evaluación y Acreditación. (2004). *Criterios y estándares establecidos para los proyectos de creación de universidades, núcleos y extensiones*, Mimeografiado, 13 p., Caracas.
- Pividal, Francisco. (1977). *Bolívar: pensamiento precursor del antiimperialismo*, Casa de las Américas, tercera edición, La Habana.
- Salcedo Bastardo, José L. (1970). *Historia Fundamental de Venezuela*, Organización de Bienestar Estudiantil, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Universidad Central de Venezuela. (1992). *30 años del presupuesto de la Universidad Central de Venezuela 1960-1990*, Vicerrectorado Administrativo, 168 p. Imprenta Universitaria, mayo, Caracas.



Ideario Pedagógico de Paulo Freire

- ¿Qué es el diálogo? Es una relación horizontal de A más B. (...) El diálogo sólo comunica. Y cuando los polos del diálogo se ligan así, con amor, esperanza y fe uno en el otro, se hacen críticos en la búsqueda de algo. Se crea, entonces, una relación de simpatía entre ambos. Sólo ahí hay comunicación.
- El aprendizaje de la escritura y de la lectura es como una llave con la que el analfabeto iniciaría su introducción en el mundo de la comunicación escrita. En suma, el hombre *en* el mundo y *con* el mundo. Como sujeto y no meramente como objeto