

Problemas y perspectivas de las universidades privadas en El Salvador*

Joaquín Samayoa

Resumen

Análisis de la situación actual de las universidades privadas. El artículo consta de cuatro partes. En la primera se hace un relato del surgimiento de las universidades privadas. En la segunda, se analiza el estado actual de la educación superior, con énfasis en los factores que explican los bajos niveles de calidad y eficiencia en el quehacer académico. En la tercera parte se discute el rol del Estado en la promoción y regulación de la educación superior. La última parte contiene recomendaciones para el mejoramiento de la educación superior.

Introducción

El propósito de este artículo es analizar la situación actual de las universidades privadas en El Salvador y ofrecer recomendaciones que ayuden a mejorar la calidad y relevancia de la educación que éstas imparten. El análisis de la educación superior tiene especial importancia dado el rol de las universidades en la formación de recursos humanos especializados, así como en la promoción de la cultura y en la investigación vinculada al desarrollo económico y social del país. La misión de las universidades adquiere relevancia en este momento de la vida nacional, por cuanto la finalización de la guerra les abre nuevas posibilidades y les plantea nuevos retos.

La mayor parte de las apreciaciones contenidas en este artículo se basan en información publicada por el Ministerio de Educación y el Ministerio de

Planificación del Desarrollo Económico y Social. Como complemento a esta información, se diseñó una encuesta breve que se envió a todas las universidades y fue respondida por 24 de ellas que cubren aproximadamente un 80 por ciento de la matrícula del subsector. Cuando sea pertinente, se hará referencia a esta fuente con el término "encuesta de universidades".

El artículo consta de cuatro partes. En la primera se hace un relato del surgimiento de las universidades privadas. En la segunda parte se analiza el estado actual de la educación superior, con énfasis en los factores que explican los bajos niveles de calidad y eficiencia en el quehacer académico. En la tercera parte se discute el rol del Estado en la promoción y regulación de la educación superior. La última parte contiene recomendaciones para el mejoramiento de la educación superior.

El problema central de la educación universitaria en El Salvador en estos momentos es la calidad de los programas académicos y la inadecuada preparación y bajo desempeño laboral de los graduados universitarios.

1. Surgimiento de las universidades privadas

Desde su creación en 1841 hasta 1965, la Universidad de El Salvador fue la única universidad existente en El Salvador. Era una universidad pequeña que servía a un grupo muy reducido de la población. Algunos datos muestran que en 1957 el número total de estudiantes universitarios era de 1,648. El número de bachilleres graduados de la educación secundaria para ese mismo año era de 508 estudiantes (Valle, 1991). En esa época, prácticamente no existía el docente universitario de tiempo completo y la investigación que se realizaba en la universidad era mínima.

A comienzos de la década del sesenta, el número de estudiantes que egresaban de la educación secundaria, apto para ingresar a la universidad, había aumentado en forma considerable, lo cual ejercía una presión importante en la capacidad de la Universidad de El Salvador para satisfacer las necesidades de la educación superior de la población.

Entre 1957 y 1962, el número de bachilleres aumentó de 508 a 1,126. A su vez, el número total de alumnos matriculados en la Universidad de El Salvador aumentó de 1,698, en 1957, a 2,963, en 1962. Sin embargo, este crecimiento en la matrícula estaba lejos de ser suficiente. El número de alumnos nuevos inscritos en 1962 fue de 700, lo cual significaba que la Universidad de El Salvador absorbía únicamente alrededor del 30 por ciento de los estudiantes egresados de la enseñanza secundaria.

El aumento en el número de estudiantes de educación media, la percepción de ineficiencia y la excesiva politización de la Universidad de El Salvador, así como la urgente necesidad que tenía El Salvador de recursos humanos bien capacitados en las diversas áreas científicas y técnicas, llevaron a sectores importantes del país a impulsar la creación de mecanismos que permitieran la forma-

ción de instituciones alternativas a la Universidad de El Salvador. Fue así como en 1965, la Asamblea Nacional Legislativa aprobó una ley que permitía la creación de universidades privadas.

La primera universidad privada que se fundó fue la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA). Esta universidad es patrocinada por la Compañía de Jesús y se mantuvo como la única universidad privada del país hasta 1977. Cinco años después de su creación, la UCA, con 1,324 alumnos, absorbía el 5 por ciento de la matrícula universitaria. A fines de 1976, la UCA tenía 3,202 alumnos lo cual representaba el 12 por ciento del alumnado universitario en el país (Bertrand, 1993).

En 1977 se crearon dos nuevas universidades privadas: la Universidad Albert Einstein, que se especializó en ingeniería y arquitectura; y la Universidad Dr. José Matías Delgado que se concentró en las áreas de administración de empresas y ciencias jurídicas. En 1979, se fundó la Universidad Politécnica de El Salvador, y en 1980, la Universidad Alberto Masferrer.

La década de 1980 en El Salvador se caracterizó por una profunda crisis política que desembocó en una prolongada confrontación armada entre el ejército y grupos de oposición. El costo de la guerra en vidas humanas se calcula en alrededor de 70,000 personas. Se estima que casi medio millón de habitantes fue desplazado de su lugar de origen y alrededor de un millón de personas emigró a otros países.

Cifras del gobierno indican que El Salvador tenía a fines de la década del ochenta un PIB *per capita* equivalente al de 1964. Asimismo, la inversión era un 40 por ciento más baja que la de 1979. Había altos niveles de desempleo y las exportaciones se habían reducido en un 50 por ciento con respecto a los años setenta (Plan de Desarrollo Económico y Social 89-94).

Durante esa década, la inversión en los sectores sociales fue muy baja, comparada con la inversión en defensa. De hecho, entre 1979 y 1991, el gasto público en las áreas de salud y educación se vio reducido en un 52 y en un 55 por ciento respectivamente. En 1989, dos tercios de la población salvadoreña vivía en situación de pobreza (Plan de Desarrollo Económico y Social 89-94). Los indicadores sociales en 1989 se ubicaban entre los más bajos de América Latina, con una tasa de mortalidad infantil de 56/1000 nacidos vivos. En lo que se refiere a educación, sólo el 14 por ciento de los niños ingresaba a la educación pre-escolar; sólo el 65 por ciento entraba a la educación primaria. Cifras del gobierno estimaban que el 35 por ciento de la población adulta era analfabeta.

En el ámbito universitario, la década se caracterizó por la creación de muchas universidades privadas. De un total de cinco a fines de 1980, se pasó a un total de 36 en 1990. A fines de 1993, los documentos para la aprobación de ocho nuevas universidades se encontraban pendientes de aprobación. El surgimiento de tantas universidades en un país tan pequeño y con tan bajos niveles educativos es un fenómeno curioso. En vista de los altos niveles de protesta social y turbulencia política que caracterizaron este período, se especula que el gobierno habría facilitado la apertura de universidades privadas con el propósito de disgregar a la población estudiantil, que en momentos similares en el pasado se había constituido en un fuerte movimiento social de oposición al gobierno. Cualquiera hayan sido los motivos, el hecho es que muchas de las universidades autorizadas estaban muy lejos de poder llegar a cumplir con las condiciones mínimas necesarias para un trabajo académico de nivel superior.

Según datos del Ministerio de Educación, 24 universidades privadas están localizadas en el departamento de San Salvador, lo cual representa una concentración del 63.1 por ciento. Los departamentos de Santa Ana y San Miguel concentran el 13.2 y el 7.9 por ciento respectivamente. El cuadro 2 muestra la evolución de la matrícula universitaria total en El Salvador. Como se observa, las

universidades privadas han ido absorbiendo un porcentaje cada vez mayor de la demanda de la educación superior. En el año 1991 cubrían el 68 por ciento de la matrícula total del país. El porcentaje más alto de la población estudiantil en las universidades privadas se concentra en las áreas de ciencias y humanidades (30.7%) y ciencias económicas (28.3 %) (Ver el Cuadro 2).

Cuadro 1
Matrícula total en educación universitaria.
Sector público y privado. Años 1970-1991

Año	Sector privado	%	Sector público	%	Total
1970	1,324	5	24,867	95	26,191
1971	1,809	15	10,583	85	12,492
1972	1,967	100	0	0	1,967
1973	2,034	11	16,170	89	18,204
1974	2,480	11	20,739	89	23,219
1975	2,848	11	24,061	89	26,909
1976	3,202	12	24,182	88	27,384
1977	4,155	15	24,303	85	28,458
1978	5,163	18	23,142	82	28,305
1979	6,606	19	28,449	81	35,055
1980	4,972	0	0	0	4,972
1981	18,044	100	0	0	18,044
1982	28,378	83	5,895	17	34,273
1983	30,797	66	16,179	34	46,976
1984	33,827	63	19,629	37	53,456
1985	32,261	53	28,733	47	60,994
1986	33,472	55	32,123	49	65,595
1987	36,532	55	29,983	45	66,515
1988	40,128	56	31,481	44	71,609
1989	45,837	62	27,756	38	73,593
1990	44,368	65	24,389	35	68,757
1991	55,541	68	26,232	32	81,773

Fuente: Cifras del Ministerio de Educación en *Educación superior en cifras*, y Bertrand, 1993.

Cuadro 2
Universidades privadas: distribución de la matrícula por año según facultades
(En porcentajes)

Facultad	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ciencias y Humanid.	23.8	24.4	29.0	30.2	28.7	31.1	30.7
Ciencias Económicas	37.2	36.3	34.2	30.4	31.6	26.3	28.3
Ingenier. y Arquitect.	24.5	23.5	22.0	21.1	21.9	22.9	23.0
Jurisprud. y CC.SS.	5.0	5.4	5.2	6.3	7.4	8.1	8.2
Medicina	4.3	4.8	3.0	4.9	4.3	4.9	4.0
Odontología	2.0	2.4	2.6	3.1	2.9	3.1	3.0
Ciencias Agronómicas	2.7	2.7	3.4	3.4	2.6	2.4	2.0
Química y Farmacia	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: FUSADES, 1991. Cifras del Ministerio de Educación en *Educación superior en cifras 1990-1991*.

2. Situación actual de la educación superior

2.1. Marco jurídico

2.1.1. Legislación vigente

En lo que se refiere a la educación superior, la Constitución Política habla de la necesidad de una "ley especial" que regule la creación y el funcionamiento de las universidades privadas y de los institutos tecnológicos públicos y privados. Al mismo tiempo, entrega al Estado la responsabilidad de velar por el funcionamiento y el nivel académico adecuado de las instituciones de educación superior, y la de propiciar la investigación y el quehacer científico. Establece que tanto las universidades privadas como las públicas gozarán de autonomía en los aspectos docentes, administrativos y financieros. La Constitución considera a las universidades como instituciones de servicio social sin fines de lucro.

Además de los preceptos constitucionales, el marco jurídico de la educación superior salvadoreña ha estado determinado por tres instrumentos legales específicos: la Ley General de Educación de 1990, la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador (aprobada en 1951 y reformada en 1972) y la Ley de Universidades Privadas de 1965. Actualmente se encuentra en estudio un proyecto de

Ley de Educación Superior, la cual será aplicable a universidades y a instituciones de educación superior no-universitaria, públicas y privadas.

La Ley General de Educación aprobada en 1990 estableció cuatro objetivos principales para la educación superior:

- (a) formar profesionales competentes con fuerte vocación de servicio y sólidos principios morales;
- (b) promover la investigación en todas sus formas;
- (c) prestar un servicio social; y
- (d) cooperar en la conservación, difusión y enriquecimiento del legado cultural nacional y universal.

Esta ley estipula que la educación superior se estructurará en función de las necesidades del país y de los intereses vocacionales de los estudiantes. También establece que la educación superior estará dividida en dos modalidades: tecnológica y universitaria.

La ley que actualmente rige la creación y funcionamiento de las universidades privadas fue creada en 1965. La ley considera que la educación de los hijos es derecho primario de la familia y que el Estado no puede arrogarse el patrimonio

exclusivo de la educación. Esta ley otorga a las universidades privadas el carácter de corporaciones de utilidad pública sin fines de lucro, exentas del pago de impuestos y con autonomía en lo docente, administrativo y económico.

Para que una institución pueda convertirse en universidad privada debe tener: la aprobación de sus estatutos y personería jurídica; la aprobación de sus planes y programas de estudio; al menos una facultad de estudios científicos, económicos, sociales o físico-matemáticos aplicados a la técnica; inmueble(s) destinados al uso de la universidad que cumplan con condiciones pedagógicas, de seguridad y de higiene satisfactorias.

El Ministerio de Educación autoriza el funcionamiento de una universidad privada luego del dictamen favorable de una comisión *ad hoc*. Esta comisión *ad hoc* está integrada por un representante del Ministerio de Educación, por un representante del Consejo Superior Universitario de la Universidad de El Salvador y por la máxima autoridad normativa de la universidad privada en trámite de aprobación. En su artículo 4, la ley estipula que "en ningún caso los planes de estudio de las Universidades Privadas podrán ser inferiores a los de la Universidad de El Salvador". La función de la comisión *ad hoc* es entonces establecer si los planes de estudio de la universidad son consistentes con los vigentes en las carreras respectivas de la Universidad de El Salvador. Asimismo, la entrega de títulos de la universidad privada queda sujeta a los mismos requisitos señalados a los alumnos de la Universidad de El Salvador para la adquisición de dichos títulos.

Sin duda, la actual legislación ha facilitado el crecimiento cuantitativo de la oferta institucional. Sin embargo, limita los criterios para asegurar la calidad de los programas académicos ofrecidos por el sector privado a su consistencia con los programas ofrecidos por la Universidad de El Salvador. Esto significa otorgar en exclusiva a la Universidad de El Salvador un papel normativo que corresponde más al Ministerio de Educación y que debe dar cabida a la participación de otras instituciones. La Universidad de El Salvador ha pasado por muchas crisis que la han sumido en una situación programática, docente y financiera que no

puede servir como modelo de calidad al resto de las universidades del país. Esta disposición de la ley vigente se justificó en el contexto de 1965 cuando la Universidad de El Salvador era la única universidad del país. Sin embargo, el sistema de educación superior en El Salvador se ha convertido en un sistema complejo que requiere de mecanismos más adecuados a sus necesidades reales.

2.1.2. El proyecto de Ley de Educación Superior

A diferencia de la ley vigente, que sólo cubre la creación y el funcionamiento de las universidades privadas, el nuevo proyecto de ley tiene por objeto regular la creación y el funcionamiento tanto de las instituciones privadas como de las estatales.

El proyecto de ley caracteriza a las instituciones estatales como corporaciones de derecho pú-



blico, autónomas y sin fines de lucro; y a las instituciones privadas como corporaciones de utilidad pública, autónomas y sin fines de lucro. En su definición de los principios de la educación superior, el proyecto enfatiza su función de servicio social y su deber de promover el conocimiento y la reafirmación de los valores democráticos y el conocimiento científico de la realidad nacional y centroamericana, a través de sus actividades de docencia, investigación y proyección social. El artículo 11 estipula que la educación superior "debe subordinarse al propósito fundamental de promover el desarrollo del país, con especial atención en las necesidades de las mayorías". Es también deber de la educación superior promover el espíritu crítico mediante el nexo de la investigación con la docencia. A la investigación, la ley atribuye la finalidad de "fundamentar, reorientar y facilitar el proceso educativo; promover el desarrollo de las ciencias, las artes y las técnicas; y ayudar a solucionar los problemas nacionales" (Art. 7).

(a) Creación y funcionamiento de nuevas instituciones

De acuerdo con el proyecto de ley, los interesados en crear una institución de educación superior deberán presentar un estudio de factibilidad que incluya: a) justificación en términos de respuesta a las necesidades del país; b) planes y programas de estudio que garanticen la calidad académica; c) infraestructura física adecuada; d) planta de personal académico de acuerdo a los requisitos establecidos por la ley; e) organización académica y financiera adecuada; f) recursos de apoyo necesarios para asegurar una buena labor académica; y g) programas y proyectos de investigación.

La autorización para que una institución de educación superior entre en funcionamiento se hará en dos etapas. La primera será una autorización provisional, mientras se ejecuta el estudio de factibilidad. La autorización definitiva se dará una vez que se haya completado en forma satisfactoria el estudio de factibilidad. Ambas autorizaciones las dará el Ministerio de Educación luego del dictamen favorable del Consejo de Educación Superior (organismo que se crearía en virtud de la nueva ley y cuyas funciones se discuten más adelan-

te).

Para obtener y conservar la calidad de universidad, una institución de educación superior debe, entre otras cosas, ofrecer no menos de cinco carreras profesionales que cubran las áreas científica, humanística y técnica; programar por lo menos un proyecto de investigación por año en cada una de las áreas en que se ofrecen grados académicos; tener profesores que posean al menos el mismo grado que se ofrece, y además tener un mínimo de dos profesores de grado superior por cada especialidad; 25 por ciento del personal docente total debiera ser profesores de tiempo completo. Las universidades que ya están legalmente establecidas en el país dispondrán de un plazo de dos años a partir de la vigencia de la ley para cumplir con los requisitos mínimos establecidos en ella.

(b) Financiamiento

En cuanto al financiamiento, el proyecto de ley establece que las instituciones privadas cubrirán sus costos básicamente con fondos de su patrimonio y estarán libres para establecer autónomamente los pagos de escolaridad y otros que se necesiten en razón del servicio que presten (Art. 71). Las universidades estatales, por su parte, deberán crearse con el financiamiento estatal necesario para el cumplimiento de sus objetivos y funciones. Además de las partidas que reciban del presupuesto de la nación, el patrimonio de las instituciones estatales estará compuesto por los bienes inmuebles, las contribuciones, los subsidios y las subvenciones que les conceda el Estado, y los ingresos que perciban por concepto de matrícula, cuotas de escolaridad y otros.

(c) Supervisión y control

Uno de los aspectos de la ley propuesta que genera más debate es la creación, y composición, del Consejo de Educación Superior. El proyecto de ley establece que el Consejo de Educación Superior es una corporación de derecho público, autónoma, financiada por el Estado. Este Consejo será el máximo organismo consultor del Ministerio de Educación en materia de educación superior y velará por el cumplimiento y aplicación de la Ley de Educación Superior. La preocupación del

Consejo de Educación Superior será el funcionamiento democrático de la educación, el nivel académico de la enseñanza y la finalidad no lucrativa de las instituciones de educación superior (Art. 132).

En su artículo 124, el proyecto de ley atribuye al Consejo de Educación Superior muchas funciones, entre las que se cuentan: dictaminar sobre la creación de nuevas instituciones, sobre los estatutos y sus reformas, sobre la creación de nuevas carreras y modificación de los planes de estudios ya aprobados, y sobre la aplicación de sanciones; supervisar la ejecución de los estudios de factibilidad; realizar evaluaciones periódicas de la calidad académica en los aspectos de docencia, investigación y proyección social, y divulgar ampliamente los resultados de esas evaluaciones; formular proyectos nacionales de educación superior tendientes a desarrollar las carreras e investigaciones que el país más necesita; coordinar la formulación de subsidios para la investigación y la docencia, etc.

El Consejo de Educación Superior estaría integrado por siete miembros y sus suplentes: un delegado del Ministro de Educación, un delegado del Ministro de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, un representante de la Universidad de El Salvador, un representante de la universidad privada más antigua, dos representantes de las demás universidades privadas y un representante de las instituciones tecnológicas (Art. 121). Para la constitución del primer Consejo de Educación Superior, el Ministro de Educación establecerá el procedimiento para designar a los dos representantes de las demás universidades privadas y al representante de las instituciones tecnológicas. Los miembros del Consejo de Educación Superior durarán en sus funciones un período de tres años y podrán ser reelegidos una sola vez.

Varias de las personas entrevistadas en este estudio, sugirieron que todas las universidades deberían tener representación propia en el Consejo de Educación Superior. Sin embargo, dado el gran número de universidades privadas, una composición tan amplia resultaría impráctica desde el punto de vista operacional de dicho consejo. Tampoco está claro qué beneficios reportaría. Lo importante

es que todas las universidades privadas participen, con voz y voto, en la elección de quienes las van a representar. Más que aumentar el número de representantes de las universidades, la inclusión de instituciones como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y algunas asociaciones profesionales podría dar al Consejo de Educación Superior una mayor amplitud de perspectivas y una mejor capacidad de gestión.

(d) ¿Excesos regulatorios?

Una de las preocupaciones principales que se detecta en el ambiente de educación superior salvadoreño con respecto a la propuesta ley es su carácter altamente regulatorio. Este carácter regulatorio hay que mirarlo por lo menos desde dos puntos de vista. Por una parte, está su posible efecto en las universidades ya existentes, y por otra parte está su impacto en la futura capacidad de respuesta al cambio.

Está claro que muchas de las instituciones existentes no van a poder cumplir —en el período de dos años estipulado por la ley— con disposiciones tales como tener al menos un 25 por ciento del cuerpo docente a tiempo completo, ofrecer un mínimo de cinco carreras que cubran las áreas de ciencia, humanidades y tecnología, o realizar proyectos de investigación en cada una de las áreas en que se ofrecen grados académicos. Que desaparezcan algunas universidades que actualmente operan con niveles de calidad e infraestructura inadecuados no es algo malo para el sistema; pero es importante que se tome en cuenta el efecto que esto tendría en la cobertura de la demanda, tanto a nivel nacional como regional. Por otra parte, es necesario hacer notar que regulaciones como la del mínimo de profesores de tiempo completo tienen poco valor en sí mismas para alcanzar niveles aceptables de calidad académica.

La reglamentación extrema podría conducir a una rigidez del sistema que dificultaría la capacidad de responder en forma rápida y adecuada a las necesidades cambiantes del país. La respuesta a las necesidades nacionales es justamente uno de los objetivos principales del proyecto de ley. Aún cuando el artículo 124 del proyecto de ley abre la posibilidad para que el Consejo de Educación Su-

En la práctica, más que autonomía ha habido libertinaje.

perior modifique los planes de estudio aprobados, la flexibilidad de la ley para la introducción de cambios e innovaciones es mínima.

El problema central de la educación universitaria en El Salvador en estos momentos es la calidad de los programas académicos y la inadecuada preparación y bajo desempeño laboral de los graduados universitarios. Dado lo anterior, el requisito de 170 U.V./180 U.V. y cinco años de estudio para el grado de licenciatura puede estar justificado, pero es, en sí mismo, insuficiente para lograr una mejor preparación de los graduados. Un plan de estudios más corto puede resultar mejor si enfatiza objetivos de adquisición de destrezas para la investigación y la resolución de problemas y si ofrece una mejor selección e integración de los contenidos.

Los requisitos que el proyecto de ley contempla para los grados de maestría y doctorado son también rígidos y enfatizan criterios meramente cuantitativos. En el caso de estudios de postgrado, la ley podría ser más flexible, especialmente si se dan bases sólidas para el mejoramiento y control de la calidad de los programas de grados básicos.

2.2. Aspectos administrativos

Tanto la legislación vigente como la propuesta garantizan el principio de autonomía en lo relativo al gobierno de las universidades. Este principio ha sido históricamente defendido por la Universidad de El Salvador frente a la posibilidad de ingerencia gubernamental, a la cual dicha institución ha sido más vulnerable que otras tanto por su enfrentamiento ideológico con los gobiernos autoritarios que se han sucedido ininterrumpidamente desde que existe la Universidad de El Salvador, como por su dependencia total de los fondos estatales.

La autonomía se establece fundamentalmente en referencia a la ingerencia gubernamental, aunque el proyecto para una nueva ley de educación superior hace extensivo el principio en referencia a cualquier entidad patrocinadora de centros privados de educación superior. La definición operativa del principio de autonomía se centra en la defensa

de la libertad de cátedra, la libertad de contratación y, en general, la libertad para autogobernarse de acuerdo a los propios estatutos de cada universidad.

En la práctica, sólo la autonomía de la Universidad de El Salvador ha sido restringida, generalmente de manera indirecta mediante limitaciones presupuestarias impuestas por el gobierno, y, en casos extremos, mediante invasiones militares. Tanto los estatutos como los planes y programas de estudio de las universidades privadas están por ley sujetos a la aprobación del Ministerio de Educación, pero no siempre dicha aprobación es el resultado de un análisis adecuado de la relevancia y coherencia de los planes y programas. El Ministerio de Educación ha tenido limitaciones de recursos para desempeñar esta función de forma que contribuya eficazmente a lograr mayores niveles de calidad académica. La tendencia ha sido más bien a permitir que las universidades privadas surjan y funcionen sin ninguna supervisión o intromisión de parte del gobierno. En la práctica, más que autonomía ha habido libertinaje.

Los organismos y mecanismos de gobierno interno de las universidades varían considerablemente desde esquemas muy simples y verticales hasta otros más complejos y participativos. En las universidades más pequeñas no hay siquiera facultades o departamentos académicos; uno o dos funcionarios toman todas las decisiones y supervisan su ejecución. La universidad privada más grande y antigua (UCA) tiene una junta de directores, rector, secretario general, tres vice-rectores, tres vice-rectores académicos adjuntos, tres decanos de facultad, trece jefes de departamentos académicos, varios directores de institutos de investigación y unidades de apoyo (biblioteca, informática, admisiones, registro académico, etc.), contando con organismos colegiados de decisión y consulta a todos los niveles. Por su parte, la Universidad de El Salvador, además de una estructura de gobierno similar a la de la UCA, presenta la peculiaridad de integrar la participación de los profesores, los estudiantes y los empleados hasta en los niveles más altos de dirección. Muchos opinan que el "demo-

cratismo" de la Universidad de El Salvador la vuelve excesivamente vulnerable a intereses políticos ajenos al trabajo académico y, en general, obstaculiza todos los momentos del proceso de decisión.

2.3. Financiamiento

El financiamiento es uno de los problemas más difíciles para las instituciones de educación superior y es, en muchos casos, la causa principal de la mala calidad de los servicios. Con la excepción de la Universidad de El Salvador, que depende casi totalmente de fondos del Estado, las demás universidades financian sus gastos de operación y sus inversiones en buena medida mediante el pago de cuotas de matrícula y escolaridad de los estudiantes. Unas pocas universidades reciben donativos y, o perciben ingresos por convenios y contratos de investigación, capacitación y asesoría técnica.

De acuerdo a los datos de la encuesta realizada dentro del marco del presente estudio, las universidades grandes (>1,000 alumnos) no difieren significativamente de las pequeñas (<1,000 alumnos) en el porcentaje de su presupuesto que financian con el pago de matrícula y cuotas de escolaridad. La mayoría de universidades pequeñas no hacen diferenciación alguna en el cobro de matrícula. Las únicas universidades que cobran matrícula diferenciada, en base al nivel de ingresos de los estudiantes, se encuentran en el grupo de universidades grandes. La proporción entre universidades grandes y pequeñas con cobro de cuotas diferenciadas en base a carrera o facultad es de dos a uno. La cuota promedio es un poco superior en las universidades pequeñas (30 dólares) que en las grandes (24 dólares), pero los ingresos anuales por cuotas de matrícula y escolaridad son aproximadamente 5.3 veces mayores en las universidades grandes.

La mitad de las universidades financian la totalidad de sus presupuestos con pagos de los estudiantes, y casi tres de cada cuatro universidades financian al menos el 80 por ciento de su presu-



puesto con cuotas de matrícula y escolaridad. La otra mitad de las universidades financia entre el 5 y el 9 por ciento de su presupuesto con ingresos provenientes de prestación de servicios, y, entre ellas, unas pocas reciben además donaciones de instituciones o gobiernos extranjeros. Estas variaciones reflejan y tienden a acentuar las diferencias entre las universidades en cuanto a calidad académica y competencia de su personal directivo. Las universidades más deficientes no están en capacidad de realizar proyectos importantes de investigación ni pueden prestar servicios de asesoría, lo cual limita sus fuentes de ingreso y sus oportunidades de desarrollo académico.

En El Salvador, la dependencia de las universidades en la capacidad de pago de sus estudiantes es un problema serio, por cuanto dicha capacidad tiene globalmente un techo bastante bajo y el Estado ha sido incapaz de establecer un sistema eficiente de crédito educativo y de subsidios para la educación privada. Por otra parte, la abundante oferta de servicios educativos baratos desincentiva a los estudiantes y a las instituciones a adoptar soluciones como la del crédito educativo para pagar lo que vale una educación de buena calidad.

El presente estudio se fundamenta en datos ya existentes y, en lo concerniente a inversiones y gastos de operación de las universidades, hay muy poca información disponible y bastante renuencia

de parte de varias universidades a proporcionarla. Sin embargo, se sabe que la mayoría de universidades funcionan con lo mínimo, es decir, unas pocas aulas mal acondicionadas y unos pocos profesores contratados a tiempo parcial y mal remunerados. En realidad son muy pocas las universidades que cuentan con una base financiera suficiente para invertir en infraestructura, equipo y desarrollo de recursos humanos.

Es poco probable que las universidades, si han de mantenerse fieles a los principios de equidad y de oportunidad para todos los estudiantes capacitados, puedan aumentar en forma significativa los pagos de matrícula. Está claro, por lo tanto, que las universidades deben buscar fuentes alternativas de financiamiento. Aunque muchas ya lo han hecho con cierto éxito, aún queda bastante por hacer al respecto. Algunos ejemplos de fuentes alternativas que las universidades pueden desarrollar son: ingresos por prestación de servicios, convenios, donaciones, acuerdos con instituciones o gobiernos extranjeros, fondos estatales o privados destinados a la investigación. Por supuesto, la mayor o menor disponibilidad de estas fuentes de ingreso estará en relación con la competitividad de la institución y también con la situación económica general del país y de la región centroamericana especialmente.

2.4. Acceso al sistema

La accesibilidad al sistema de educación superior está, en general, limitada por factores socio-económicos, pero sólo en la medida en que éstos estrechan la pirámide de escolaridad en los niveles inferiores. La Universidad de El Salvador hace cobros mínimos de matrícula y algunas de las mejores universidades privadas tienen un sistema de cuotas diferenciadas por nivel de ingresos. Entrar a alguna universidad no es difícil. El 27 por ciento de las universidades cobran cuotas diferenciadas por nivel de ingresos, el 65 por ciento de las universidades admiten el 90 por ciento o más de los estudiantes que solicitan ingreso y el 25 por ciento de las universidades ni siquiera realizan pruebas de admisión (Encuesta de universidades). El problema principal es haber podido graduarse de secundaria y tener una preparación académica sufi-

ciente para pasar los exámenes de admisión de las mejores universidades y tener éxito en ellas.

Se estima que más del 90 por ciento de los egresados del nivel medio ingresan a la universidad. En 1990, la matrícula total en último año de bachillerato fue de 24,666 y al año siguiente ingresaron a la universidad 23,503 nuevos estudiantes (Ministerio de Educación, *Educación superior en cifras*). Algunos candidatos elegibles optan por no hacer estudios superiores, pero este fenómeno está más vinculado a factores motivacionales y de nivel cultural que a incapacidad para pagar estudios superiores. Otro problema es el de los costos de oportunidad y el de las condiciones para permanecer en el sistema. En realidad, una parte considerable de los estudiantes universitarios se ve obligada a trabajar mientras estudia, lo cual hace difícil su permanencia exitosa en la universidad luego de haber sido admitida. Para algunos, la percepción anticipada de esta dificultad es razón suficiente para no hacer siquiera el intento de iniciar estudios superiores. A corto plazo, el costo de oportunidad de la educación superior es bastante elevado para los estratos inferiores de la sociedad.

La injusta distribución de oportunidades desde la base misma de la pirámide de escolaridad y las presiones económicas que enfrentan los pocos estudiantes de bajos ingresos que llegan a iniciar estudios universitarios explican que en 1992, únicamente el 7 por ciento de los estudiantes de educación superior provenía del 40 por ciento de hogares con ingresos más bajos, mientras que el 57 por ciento provenía del 20 por ciento de hogares con ingresos más altos. Esta tendencia se mantiene, aun en programas de educación superior no-universitaria, es decir, en carreras técnicas cortas y de menor exigencia académica. Sólo el 12.6 por ciento de los estudiantes inscritos en estos programas en 1992 provenía del 40 por ciento de hogares con ingresos más bajos. Al analizar los datos de egresados de la universidad (grupo de 30 a 39 años de edad en 1992), se observa un estrechamiento aun mayor de la pirámide: el 72 por ciento de los egresados proviene del 20 por ciento de hogares con ingresos más altos, mientras que menos del 10 por ciento de los egresados corresponden al 60 por ciento de hogares con ingre-

sos más bajos (Ministerio de Planificación).

2.5. Eficiencia y calidad

Es prácticamente imposible establecer los niveles de eficiencia interna del subsistema de educación superior, ya que ni el Ministerio de Educación ni las universidades generan información al respecto. No hay cifras de deserción ni de costo de graduados ni de años promedio para completar los estudios universitarios. Los datos brutos que permitirían generar tales indicadores son insuficientes

y poco confiables.

El Cuadro 3 muestra el número total de estudiantes inscritos por facultad en un determinado año y el número de graduados por facultad seis años después, que es el tiempo mínimo para completar todos los requerimientos de graduación para una licenciatura o grado equivalente. No se tienen cifras de ingreso para los años-origen, pero el dato global de estudiantes matriculados en esos años da una idea de la ineficiencia del sistema al compararse con las correspondientes cifras de graduados.

Cuadro 3
Universidad Nacional

Facultades	1984 Matrícula	1989 Graduados	% Graduados	1985 Matrícula	1990 Graduados	% Graduados
Arquitectura e Ingeniería	3,832	93	2.43	5,770	104	1.80
C.C Económicas	2,562	169	6.60	5,546	1,042	18.79
C.C y Humanidades	2,838	374	13.18	6,692	510	7.62
Jurisprudencia y C.C Sociales	1,701	44	2.59	3,651	31	0.85
Medicina	2,479	248	10.00	3,938	203	5.15
Odontología	320	50	15.63	596	41	6.88
Agronomía	955	21	2.20	1,335	61	4.57
Química y Farmacia	646	30	4.64	1,005	18	1.79
Totales	15,333	1,029	6.71	28,533	2,010	7.04

Universidades privadas

Facultades	1984 Matrícula	1989 Graduados	% Graduados	1985 Matrícula	1990 Graduados	% Graduados
Arquitectura e Ingeniería	8,792	515	5.86	7,919	1,683	21.25
C.C Económicas	13,256	653	4.93	12,007	1,211	10.09
C.C y Humanidades	6,896	659	9.56	7,706	1,761	22.85
Jurisprudencia y C.C Sociales	1,837	107	5.82	1,600	255	15.94
Medicina	1,389	118	8.50	1,399	170	12.15
Odontología	590	47	7.97	654	40	6.12
Agronomía	932	108	11.59	873	153	17.53
Química y Farmacia	143	29	20.28	134	13	9.70
Totales	33,835	2,236	6.61	32,292	5,286	16.37

(Datos generados en base a cifras publicadas por el Ministerio de Educación).

Aunque no es posible documentarlo satisfactoriamente en un estudio que depende de información ya existente, el problema de eficiencia es real y ha sido mencionado por empleadores y autoridades universitarias en entrevistas sostenidas con varios de ellos por los investigadores a cargo de este estudio. La eficiencia interna, como tal, no se percibe como una preocupación grande entre las autoridades universitarias, pero la eficiencia externa sí es una preocupación entre los empleadores del sector privado. En ambos casos, el problema se suele plantear en términos de la calidad de la educación superior.

A continuación se discuten los factores más directamente relacionados con la eficiencia y calidad de la educación universitaria.

2.5.1. Programas de estudio

La oferta de educación superior cubre una amplia gama de posibilidades. En 1991 se reportaron 107 opciones diferentes en niveles de profesorado, técnico, licenciatura y maestría. La demanda se distribuye de la siguiente manera. En la Universidad de El Salvador, el 27 por ciento de los estudiantes matriculados en 1991 se encontraban en la Facultad de Medicina, el 21 por ciento en la de Ciencias y Humanidades, el 16 por ciento en la de Ciencias Sociales, el 14 por ciento en la de Ingeniería y Arquitectura, el 12 por ciento en leyes y el resto en las demás facultades. Ese mismo año, la matrícula de las universidades privadas se distribuyó así: el 31 por ciento en Ciencias y Humanidades, el 28 por ciento en Ciencias Económicas, el 23 por ciento en Ingeniería y Arquitectura, el 8 por ciento en leyes y el resto en otras facultades. En un país que ha dependido tanto de la agricultura, llama la atención que sólo un 2 por ciento de los estudiantes estaba matriculado en 1991 en la Facultad de Ciencias Agronómicas. Esto da una idea de los problemas que existen para compatibilizar los intereses individuales con las necesidades nacionales de formación de recurso humano a nivel superior.

Hay, pues, una gran diversidad de programas

académicos, pero existen serias dudas en cuanto a la calidad y relevancia de los mismos. En general, los planes de estudio son bastante rígidos y están estructurados de acuerdo a la jerarquía intrínseca de las diversas disciplinas del saber. El nuevo proyecto de ley refuerza la rigidez y el énfasis en la cantidad de cursos más que en el logro de objetivos de aprendizaje. Los cursos prácticos son sólo una pequeña parte en la mayoría de los planes de estudio y no existen programas de pasantía que den al estudiante la oportunidad para adquirir destrezas en los lugares de trabajo. En general se acude poco a la investigación como método de aprendizaje.

Aunque el 91 por ciento de las universidades afirman tener mecanismos para evaluar sus programas académicos, son muy pocas las que reforman sus programas más allá de la adición o supresión de alguna asignatura. Por falta de directrices y supervisión, con bastante frecuencia los profesores enseñan lo que ellos quieren y no lo que los programas estipulan. Esta práctica da lugar a resultados indeseables en muchos casos, pero permite innovaciones que de otra forma no ocurrirían.

Los empleadores se quejan mucho de la preparación de los graduados. En respuesta a esa inquietud, la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador ha tomado la iniciativa para crear la Comisión de Vinculación Universidad-Industria. Esta comisión ha comenzado a trabajar con cuatro de las principales universidades, promoviendo charlas y seminarios técnicos, el desarrollo de una base de datos y la implementación de un programa de pasantías y visitas de estudiantes universitarios a empresas industriales. Se espera que este acercamiento ayude a las universidades a conocer mejor las exigencias del mercado laboral para modificar, en base a ese conocimiento, los contenidos y las metodologías de enseñanza.

Nunca se ha realizado en El Salvador un buen seguimiento de los graduados universitarios, por lo que no es posible incluir en este estudio ninguna información sobre el destino y desempeño la-

Sin menoscabo del principio de autonomía, el Estado debe comprometerse mucho más que en el pasado en la educación superior.

boral de los graduados. Puede observarse, sin embargo, que aun las buenas universidades se encuentran desfasadas en la capacitación de profesionales para áreas de trabajo que se han modificado en virtud de la inclusión de avances tecnológicos. Con excepción de los estudiantes de ciencias de la computación, son sumamente limitadas las oportunidades para adiestrarse en el uso de computadoras para cosas tan básicas como análisis químicos, diseño gráfico o informes financieros. Aquí hay un serio problema de eficiencia externa claramente vinculado a las limitaciones financieras de las universidades.



2.5.2. El cuerpo docente

Pero además de problemas de relevancia y actualización de los planes y programas de estudio, hay también problemas de calidad atribuibles en su mayor parte a la deficiente preparación pedagógica de los profesores y a la limitada capacidad de las universidades para pagar el tiempo que debieran dedicar los profesores a preparar sus clases, investigar y atender a sus estudiantes fuera de horas de clase. El Cuadro 4 muestra para todo el subsistema la predominancia de profesores contratados por hora o tiempo parcial sobre los de tiempo completo. La situación es todavía peor en muchas universidades que sólo cuentan con profesores por hora.

Las universidades se encuentran siempre en una competencia muy desigual con la empresa privada por los profesionales más capacitados, especialmente en áreas como ingeniería, economía y administración de empresas. Pero aun en los casos en que la universidad logra atraer y retener buenos profesionales, su desempeño docente no siempre es satisfactorio. Sólo un número reducido de docentes universitarios tienen alguna formación pedagógica. Y aun éstos tienen que hacer su labor en condiciones poco adecuadas en cuanto a libros de texto, materiales audio-visuales, material bibliográfico, equipo de laboratorio, etc.

Algunas universidades han aprovechado oportunidades como el programa de becas Fulbright-LASPAU para elevar el nivel académico de sus profesores. De igual manera, unas pocas universidades han gestionado convenios de cooperación con universidades europeas y norteamericanas y han venido realizando intercambios de profesores en el marco de tales convenios. Por mediación del Ministerio de Planificación, las universidades tienen conocimiento de seminarios de capacitación, conferencias y programas de becas de gobiernos y universidades extranjeras. Estos son recursos a los que puede sacarse un provecho mucho mayor, para lo cual sería sumamente útil establecer una base de datos que ordene y ponga a disposición de las universidades toda la información sobre las

Cuadro 4

Año	Universidades privadas		
	Matrícula	Nº	Nº
		profesores	profesores
		TC + MT	HC
1984	33,827	384	36,195
1985	32,261	225	34,471
1986	33,472	466	35,924
1987	32,552	465	35,004
1988	40,128	445	42,561
1989	45,837	631	48,457
1990	47,678	572	50,240
1991	55,541	598	5,813

oportunidades de formación.

Otro aspecto cuya importancia conviene destacar es el de los sistemas de evaluación y supervisión del desempeño docente. Además de las evaluaciones que realiza la universidad a efecto de suspender o renovar contratos y para establecer aumentos salariales en base a méritos, debiera orientarse a los profesores en el manejo de formas flexibles de evaluación que ellos pueden usar por propia iniciativa y de manera rápida en cualquier momento en que perciban algún problema en el aprendizaje de los estudiantes o en sus relaciones con los estudiantes.

El problema principal para el mejoramiento del desempeño docente es el elevado porcentaje de profesores contratados por hora, con quienes las autoridades universitarias y sus mismos colegas tienen poco o ningún contacto. Estos profesores normalmente corren de un lugar de trabajo a otro y tienen, en general, poca disponibilidad para participar en actividades de formación pedagógica.

2.5.3. Formación previa de los estudiantes

Hay desde hace varios años una queja generalizada de las universidades en cuanto a la preparación de los graduados de educación media. Aun las universidades de más alto nivel han debido reducir considerablemente sus exigencias académicas para la admisión de nuevos estudiantes; otras universidades ni se molestan en realizar pruebas de selección. Esta situación debe ser analizada por el Ministerio de Educación, a fin de redefinir los objetivos, contenidos, métodos de enseñanza y formas de evaluación en el nivel de educación media. Convendría considerar el restablecimiento de pruebas estandarizadas de evaluación al finalizar el bachillerato, siempre que tales pruebas sean muy focalizadas en el propósito de acreditar al bachiller para optar a estudios universitarios. El problema de la calidad del estudiantado se agrava por la necesidad que muchos tienen de trabajar, dejando para la dedicación a los estudios sólo tiempo marginal.

Las universidades deben contar con estas realidades y hacer mayores esfuerzos para seleccionar a sus estudiantes, ofrecerles oportunidades de ni-

velación mediante cursos propedéuticos y programas de tutoría, y redefinir el currículo y las estrategias pedagógicas en los primeros años.

2.5.4. Infraestructura y equipo

El 80 por ciento de las universidades grandes [$>1,000$ estudiantes] y el 38 por ciento de las pequeñas cuentan con instalaciones propias. Con excepción de unas diez universidades que sí tienen instalaciones adecuadas, las demás funcionan en antiguas casas de habitación que han sido acondicionadas para albergar unas pocas aulas y oficinas.

Todas las universidades reportan tener bibliotecas, cuyo número de volúmenes oscila entre 4,000 y 100,000. En general, la mayor diversidad de títulos se observa en las áreas de ciencias sociales y humanidades. Con algunas excepciones, el material sobre ciencia y tecnología está bastante desactualizado. La biblioteca más moderna es la de la UCA, que cuenta ya con catálogo electrónico y está desarrollando un sistema computarizado para controles de circulación. Un grupo de cinco universidades privadas han iniciado gestiones para unir sus recursos en una biblioteca única.

Todas las universidades que ofrecen carreras en ciencia y tecnología informan tener laboratorios, pero con algunas excepciones, el equipo de los laboratorios es bastante limitado en variedad y cantidad, además de obsoleto. Las instalaciones y equipamiento de los laboratorios constituyen una inversión muy costosa que sólo han podido realizar las universidades que han tenido importantes donativos. La UCA es la única universidad que optó en sus inicios por contraer una cuantiosa deuda para financiar el desarrollo ordenado de sus instalaciones y equipo.

La participación de las universidades en el plan nacional de desarrollo científico y tecnológico parece ser una de las pocas vías factibles para que adquieran o renueven equipo de laboratorio con el financiamiento que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) gestione para sus proyectos de investigación.

Las estrategias de promoción de la investigación científica y tecnológica deben ser impulsadas y coordinadas por el CONACYT, pero las univer-

sidades y la empresa privada deben también hacer un mayor esfuerzo de cooperación mediante contratos de asesoría técnica, estudios de control de calidad, etc. Algo de esto se ha venido haciendo ya, pero en una escala bastante limitada. Este es un punto en que el desarrollo de las universidades está ligado a un cambio de mentalidad en el sector productivo.

En el área de ciencias sociales y humanidades, hay muchas y buenas oportunidades para realizar proyectos conjuntos de investigación con universidades norteamericanas con capacidad de gestionar recursos financieros. La cooperación entre la UCA y la Universidad de Harvard para la realización del presente estudio es un buen ejemplo de tal posibilidad.

3. El rol del Estado

Sin menoscabo del principio de autonomía, el Estado debe comprometerse mucho más que en el pasado en la educación superior. Tiene un rol claro en la regulación y supervisión de las instituciones educativas para proteger a los ciudadanos de acciones fraudulentas. La deficiente calidad de servicios educativos, el otorgamiento de diplomas de grado académico a personas que no han alcanzado los objetivos de formación, la utilización indebida de los privilegios que la ley otorga a las entidades de beneficio público, constituyen fraude y deben ser evitados. Este parece ser el principal propósito del proyecto de Ley de Educación Superior presentado en la asamblea legislativa. En esta misma dirección, el Estado debe responsabilizarse de informar al público sobre la calidad académica de las universidades en las diversas áreas de formación profesional, de forma que, con sus decisiones informadas, el mismo consumidor se convierta en agente indirecto de control en el marco de una sana competencia entre las universidades.

El Estado tiene también un importante papel en el financiamiento de la educación superior. Para ello debe implementar programas de crédito educativo en beneficio de los estudiantes más necesitados, facilitar créditos blandos a las universidades para el desarrollo de la infraestructura y la adquisición de equipo, y subsidiar selectivamente a las instituciones y programas que ofrezcan más

garantías de manejo productivo y eficiente de los fondos. De manera indirecta, el Estado puede ayudar a compensar las limitaciones financieras de las universidades aprovechando sus relaciones con gobiernos y organismos internacionales para crear oportunidades de formación pedagógica y actualización científica para los profesores. En cuanto al financiamiento, si bien es cierto que el Estado tiene un compromiso mayor con la Universidad de El Salvador, no puede desentenderse de las necesidades de otras instituciones que contribuyen en igual forma a realizar la misión de la educación superior en el país.

Pero quizás la más importante de todas las funciones del Estado en cuanto a la educación superior es la de estimular y absorber el aporte de las universidades al análisis objetivo de la realidad nacional, la elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico y social, y la búsqueda de las mejores soluciones a los diversos problemas que enfrenta el país. La brecha entre poder y conocimiento, entre política y ciencia, debe acortarse en la medida de lo posible. La misión de la universidad no puede limitarse a la formación de recursos humanos especializados; debe incluir con igual nivel de prioridad la producción de conocimiento e ideas sobre asuntos relevantes de la realidad nacional.

3.1. El desarrollo científico y tecnológico

Las grandes metas de desarrollo económico y social requieren una participación mayor del Estado y del sector productivo en el desarrollo científico y tecnológico del país. Dado el enorme rezago de El Salvador en este aspecto, es urgente comenzar a identificar con realismo las áreas de conocimiento científico y los niveles de tecnología que es necesario generar o apropiar en apoyo a procesos productivos y a la oferta de servicios requeridos en el futuro previsible en el país y en la región. Esto supone el diseño de un plan de desarrollo científico y tecnológico, y la adecuación de las bases institucionales para la ejecución de dicho plan. Por la naturaleza, la magnitud y el costo de semejante esfuerzo, esta es una tarea que debe asumir el Estado, apoyándose en las principales universidades del país.

A fines de la pasada década, el Ministerio de Planificación transfirió al Centro Nacional para la Productividad (CENAP) del Ministerio de Economía la responsabilidad por la unidad de Ciencia y Tecnología. En 1988, CENAP presentó un informe en el cual concluía que no existía, a nivel de toma de decisiones políticas, ninguna estrategia científica y tecnológica que se pudiera incorporar en el Plan de Desarrollo Nacional (Bertrand, 1993).

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, también consciente de la necesidad de formular políticas nacionales para el desarrollo agrícola, presentó en 1991 un documento en el que propone estrategias para identificar las prioridades nacionales de investigación en el corto, mediano y largo plazo, y así estimular el desarrollo y la transferencia de tecnología agrícola. Pero en la propuesta del Ministerio de Agricultura no se advierte una participación de las universidades en la preparación del documento ni en las futuras actividades de investigación.

Finalmente, en febrero de 1992, el Ministerio de Economía presentó una propuesta para la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que será el encargado de formular y dirigir las políticas nacionales con respecto al desarrollo de la ciencia y la tecnología (Bertrand, 1993). El sector académico está representado en el CONACYT por dos universidades acreditadas que cuentan con infraestructura adecuada para la investigación, y con programas académicos que incluyan grados técnicos relacionados con el desarrollo científico y tecnológico (Bertrand, 1993).

Como puede apreciarse, el Estado ha sido extremadamente lento en asumir este tipo de responsabilidades. La creación del CONACYT es un paso en la dirección correcta; pero, lamentablemente, ha debido comenzar a funcionar con un presupuesto mínimo que refleja el bajo nivel de prioridad que se le confiere.

4. Conclusiones y recomendaciones

De la descripción y análisis precedente se desprenden las siguientes conclusiones y recomendaciones para corregir los problemas detectados y

mejorar la calidad académica de las universidades y su relación constructiva con otros niveles del sistema educativo y con otros sectores de la sociedad.

Hay que tener en cuenta que, a diferencia de otros niveles educativos en los que el Estado es no sólo regulador, sino también principal proveedor de servicios, en el nivel de educación superior interviene una gran diversidad de sujetos autónomos, lo que hace difícil pensar en un plan de trabajo para todo el sub-sector. De ahí que las recomendaciones se dirigen en unos casos al Estado y en otros a las mismas instituciones educativas, sin excluir sugerencias a la empresa privada, que puede pero no está forzada a contribuir al mejoramiento de la educación universitaria.

Aprobar el proyecto de Ley de Educación Superior presentado recientemente por el Ministerio de Educación a la asamblea legislativa, buscando el consenso más amplio posible entre las principales universidades, en cuanto a las modificaciones que deban hacerse al proyecto.

Instituir el Consejo de Educación Superior propuesto o un organismo semejante para ayudar al Ministerio de Educación y a las universidades a diseñar e implementar un plan de mejoramiento de la calidad académica, en base a las recomendaciones formuladas en el presente estudio.

Redefinir la composición del Consejo de Educación Superior, incluyendo un delegado del CONACYT. Los miembros representantes de las universidades privadas (excluida la UCA, a la que se daría membresía permanente) podrían ser elegidos por un período de tres años, sin posibilidad de reelección. De esta manera se abriría la posibilidad para que más universidades privadas vayan teniendo representación propia en el Consejo de Educación Superior.

Las regulaciones propuestas en la ley deberían aplicarse por un período máximo de cinco años. Al cabo de ese tiempo, el Consejo de Educación Superior debería evaluar los artículos regulatorios de la ley con el fin de confirmarlos o modificarlos.

Promover una mayor vinculación de las universidades al desarrollo del país.

El Consejo de Educación Superior y el CONACYT deben promover la participación de las universidades en la formulación y ejecución de un plan nacional de desarrollo científico y tecnológico en función de las metas prioritarias del desarrollo económico y social del país.

Las universidades deben tomar la iniciativa para gestionar fondos de cooperación internacional que les permitan ofrecer capacitación y asistencia técnica a comunidades y organizaciones no gubernamentales en sus proyectos de desarrollo alternativo.

Diversificar las fuentes de financiamiento.

Tanto la Universidad de El Salvador como las universidades privadas deben buscar fuentes alternativas de financiamiento. La Universidad de El Salvador debe sumar esos ingresos alternativos al presupuesto ordinario que recibe del Estado. Los fondos adicionales deben dedicarse primordialmente a inversión tanto en infraestructura y equipo técnico como en la mejor capacitación de sus recursos humanos.

Las fuentes alternativas incluyen las donaciones de los gobiernos extranjeros (dinero, libros, becas para formación de docentes, equipo de laboratorio, etc.), créditos blandos, pagos por servicios de capacitación y asesoría técnica, participación en proyectos de investigación con financiamiento externo.

Las universidades deben crear o fortalecer unidades especiales para la gestión y administración de la ayuda exterior.

El Estado debe continuar financiando a la Universidad de El Salvador, especialmente en el rubro de inversiones, de forma que pueda restaurar y actualizar su infraestructura y equipo destruidos por el terremoto y durante las intervenciones militares. La Universidad de El Salvador, por su parte, debe hacer un serio esfuerzo por mejorar su eficiencia a todo nivel, lo cual incluye una recuperación mayor del gasto mediante pagos de los estudiantes y servicios de asistencia técnica. El financiamiento del Estado a la Universidad de El Salvador no debe excluir la posibilidad de otorgar subsidios a universidades privadas en base a criterios de eficien-

cia y capacidad de aporte para alcanzar las metas prioritarias de desarrollo nacional.

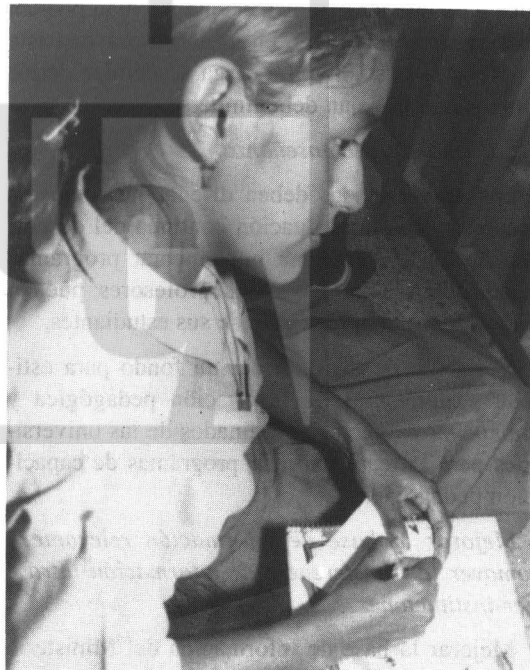
El Estado y las universidades deben establecer un buen sistema de becas, de créditos educativos y de cuotas diferenciadas a fin de que los beneficiarios directos de la educación ayuden al Estado y a las universidades a recuperar una porción mayor del costo en que éstas deban incurrir para mejorar la calidad de sus servicios.

Curriculum.

El curriculum en las diversas áreas de estudios superiores debe reformarse a fin de ofrecer una formación profesional más acorde con las nuevas necesidades y posibilidades del país. La reforma debe partir de una buena elaboración de perfiles profesionales.

Conviene reconsiderar los artículos del proyecto de Ley de Educación Superior que establecen de manera rígida y preconcebida requerimientos uniformes de carga académica.

El curriculum debe establecer objetivos claros de aprendizaje y también directrices para una metodología pedagógica y formas de evaluación



conducentes al logro de tales objetivos. Debe hacerse mucho más énfasis en las prácticas y en los hábitos y destrezas para la investigación, el análisis de problemas y la búsqueda creativa de soluciones.

Ya que una reforma curricular amplia y profunda supone un grandísimo esfuerzo y requiere de mucha asesoría técnica, las universidades, la empresa privada y el Ministerio de Educación deberían aunar recursos en un trabajo coordinado.

La calidad de los estudiantes.

El Ministerio de Educación debe impulsar cuanto antes una revisión del currículo de educación media, que adolece de un sobrecargo de asignaturas y produce resultados muy por debajo de lo aceptable para iniciar estudios universitarios.

Mientras se implementa la reforma curricular en el nivel medio, las universidades deben hacer mayores esfuerzos por detectar las áreas deficitarias de los aspirantes a ingreso y diseñar estrategias pedagógicas de nivelación. Las pruebas de admisión pueden contribuir a ese propósito si se diseñan adecuadamente.

Las universidades deben diseñar planes especiales para que los estudiantes que trabajan puedan hacer progreso ordenado en un lapso mayor hasta completar sus estudios. La carga académica de los alumnos que trabajan debe limitarse.

La calidad de la enseñanza.

Las universidades deben diseñar instrumentos adecuados para la evaluación continua del desempeño de los profesores e implementar programas de capacitación para que los profesores puedan evaluar mejor el aprendizaje de sus estudiantes.

El Estado debe establecer un fondo para estimular experiencias de innovación pedagógica y para apoyar esfuerzos coordinados de las universidades para la realización de programas de capacitación pedagógica.

Mejorar la base de información relevante y promover la transferencia de información intra e inter-instituciones.

Mejorar la base de información del Ministerio de Educación, verificando la información que se

pide a las universidades y procesándola de forma que permita generar indicadores útiles en la planificación y toma de decisiones. Específicamente, hacen falta datos confiables sobre costo de graduados, años promedio para completar estudios, deserción, valor predictivo de éxito académico de diversas variables, destino de graduados, etc.

El Ministerio de Educación y el Consejo de Educación Superior deben distribuir información pertinente al desempeño de las universidades para orientar a los alumnos que deben seleccionar la institución que mejor responda a sus objetivos y expectativas académicas.

Bibliografía

- Barry, Tom. *El Salvador: A Country Guide*. Albuquerque, NM: The Inter-Hemispheric Education Resource Center, segunda edición, 1991.
- Bertrand Flores, Mauricio. *The role of higher education institutions in scientific and technological development in El Salvador*. Washington, D.C.: The George Washington University, Disertación Doctoral, 1993.
- FUSADES. *Informe Trimestral de Coyuntura*, N° 1, Año 1991.
- Keller, Nancy J., Tom Brosnahan y Rob Rachowiecki. *Central America*. Lonely Planet, 1992.
- Mallat, Gustavo. *Realidad de la educación universitaria en El Salvador*. FUSADES. Documento de Trabajo N° 22.
- Ministerio de Educación, República de El Salvador. *Acuerdos de Educación Superior*, N° 63-3052-4802-5082.
- Ministerio de Educación, República de El Salvador. *Educación superior en cifras*. Anuarios 1983-84, 1984-85, 1986-87, 1987-88, 1988-89, 1989-90, 1990-91, 1991-92.
- Ministerio de Educación, República de El Salvador. *Ley General de Educación*. San Salvador, 1990.
- Ministerio de Educación, República de El Salvador. *Ley de Universidades Privadas*, 1965.
- Ministerio de Educación, República de El Salvador. *Proyecto de la Ley de Educación Superior*. San Salvador, julio de 1993
- Ministerio de Educación, República de El Salvador. *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994*, Documento de trabajo.
- Ministerio de Planificación, República de El Salvador. *Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples*. San Salvador, 1993.
- Proyecto UCA/PREDE-OEA. *La investigación y la*

- docencia en la educación universitaria de El Salvador. San Salvador: Talleres Gráficos UCA, 1990.
- Tunnerman B., Carlos. *Universidad: historia y reforma*. Managua: Editorial UCA, 1992.
- Universidad de El Salvador. *Administración universitaria*, 1965.
- Universidad de El Salvador. *Catálogo de estudios*. 1976-1977.
- Universidad de El Salvador. *Reglamento de Administración Académica*. 1977.
- Universidad y crisis*. Managua: Editorial UCA, 1a. edición, 1992.
- Valle, Víctor Manuel. *La educación universitaria en El Salvador: un espejo roto en los 1980's*. Centro de Investigación y Acción Social, 1991.
- Villarroel, Rodrigo. *Crisis de la universidad boliviana*. La Paz, Bolivia: Unidad de Análisis de Políticas Sociales, 1993.
- Wolff, Laurence, y Douglas Albrecht. *Higher Education Reform in Chile, Brazil, and Venezuela: Towards a Redefinition of the Role of the State*. The World Bank, noviembre, 1992.

