

Las Políticas Públicas para el Desarrollo de la Educación Superior Venezolana 1989-2004

Gilberto José Graffe
Escuela de Educación – UCV
ggraffe@reacción.ve / graffeg@cantv.net

Resumen

La presente investigación se concentró en el análisis de las principales políticas del Estado venezolano para el desarrollo de la Educación Superior, tanto desde su formulación como de sus efectos a lo largo de su ejecución, tomando en consideración para ello la perspectiva cuantitativa que involucra su expansión como también la cualitativa asociada con su propia estructuración, modernización y desarrollo en el período democrático a partir de 1958, enfatizando el lapso comprendido entre 1989-2004, en el cual se hace manifiesta una crisis grave del régimen de democracia representativa acordado por los partidos políticos y otros actores de poder, y también del modelo de crecimiento económico que venía caracterizando a la sociedad venezolana desde 1958.

Palabras Claves: Educación superior venezolana; políticas públicas educativas; políticas de cantidad y calidad.

Public Policies for the Development of venezuelan Higher Education 1989- 2004

Abstract

The present research focuses on the analysis of the main policies of the Venezuelan State for the development of higher education, from their formulation to its effects along their execution. Consideration is taken from a quantitative perspective that involves its expansion, as well as a qualitative perspective associated with its proper structure, modernization and development in the democratic period from 1958. Emphasizing the period included among 1989-2004 in which a serious crisis comes up from a regime of representative democracy established by political parties and other actors of power, and the model of economic growth which characterized the Venezuelan society from 1958.

Key words: Venezuelan higher education; public education; and qualitative political policies.

Introducción

En esta investigación se examinó tanto la formulación como los efectos de la ejecución de las principales políticas que el Estado venezolano llevó adelante respecto a la Educación Superior, tanto desde la perspectiva cuantitativa que involucra su expansión como también la cualitativa asociada con su propia estructuración, modernización y desarrollo en el período democrático a partir de 1958. Dicho estudio consideró el análisis del contexto con relación al conjunto desplegado de políticas educativas globales formuladas por el Estado venezolano, a partir de una investigación documental de carácter analítica interpretativa, donde fue fundamental el análisis del esquema político de la democracia representativa y de los reajustes que se han producido en el modelo de inserción de Venezuela en el esquema capitalista de desarrollo a lo largo de los diversos períodos de gobierno, con especial énfasis en el lapso de 1989-2004.

La Educación Superior, democracia representativa y la transición económica de la Sustitución de Importaciones al Estado Empresario (1958-1979)

Los signos que presenta la Educación Superior venezolana en el periodo bajo estudio (1989-2004), no pueden ser vistos sino como un “*continuum*” que evoluciona marcado por los acontecimientos, consensos y disensos que caracterizaron su desarrollo a partir del impulso decisivo dado a la Educación Superior (ES) a partir de 1958. La expansión e impulso que marcan su evolución inicial y posterior, condicionan las características que el subsistema adquiere durante el desarrollo de la historia contemporánea de Venezuela. De hecho, no es desdeñable la importancia que le otorgó a la ES la democracia representativa, como régimen naciente, una vez caída la dictadura en 1958. De tal manera que, a pesar de su carácter abierto relativo, la ES comenzará a modificar su naturaleza elitista propia de la primera mitad del siglo XX, sobre todo durante la existencia de la dictadura en los años 50, pues además era lógico ese “cambio de timón” para iniciar un proceso progresivo de ampliación de la cobertura (política cuantitativa), ya que la participación de los sectores universitarios (estudiantiles y profesoraes), junto a otros de la vida nacional, fue relevante para poder lograr el derrocamiento del General

Marcos Pérez Jiménez (Rodríguez, 1996). Junto a ello, además, esta política de expansión, que promovió la creación de nuevas instituciones académicas para atender la demanda social educativa a este nivel de la educación nacional, representó la adecuación de dicho subsistema a efectos de contribuir a la legitimación del sistema político de conciliación de intereses que se constituyó con el establecimiento del régimen de democracia representativa (Rey, 1987,1998). Aunado a estos hechos se presenta para la época la aspiración de los sectores medios y populares por tener acceso a este nivel educativo, dada la percepción de que la profesionalización a través de la ES era un mecanismo primordial para lograr el ascenso social (Graffe, 2003; 2005; 2006). De hecho, es significativo que la matrícula de las universidades e institutos pedagógicos creciera entre 1958-59 y 1969-70 de 16.795 alumnos hasta 70.816, es decir en un 321.7% (Datos OPSU, 1985, citados por Castellano, 1998:96).

Este crecimiento, en el fondo, significa que detrás de una política pública de expansión del sistema de ES subyacía una política cualitativa que buscaba apoyarse también en la expansión del nivel educativo para intentar legitimar el régimen político naciente con la firma del denominado Pacto de Punto Fijo entre los principales partidos venezolanos (Acción Democrática, COPEI y URD). Además, era una medida política esencial para poder apoyar el proceso económico sustitutivo, como modelo de crecimiento económico. Tal proceso fue de carácter tardío al comparar la situación venezolana con la de otras naciones latinoamericanas de mayor desarrollo relativo, mas siempre condicionado nuestro proceso por el carácter de enclave petrolero dependiente que fue gestándose desde inicios del siglo XX. Así, se tiene que esta política inicial para la dirección de la Educación Superior es de carácter cuantitativo y cualitativo a la vez (Graffe, 2003, 2005, 2006).

Por otro lado, la ES que hoy tenemos en el sector de las universidades autónomas nacionales, se ajusta, a partir de 1958, al modelo de autonomía, el cogobierno, la libertad de cátedra y de investigación de la Reforma de Córdoba en 1918 (Argentina), una vez promulgada la Ley de Universidades de 1958 y así como la reforma parcial de la misma que se sancionó en 1970 (Esté, 1998; Graffe, 2006). Pero el contexto de difíciles relaciones y conflictos entre sectores de izquierda que dominaron la universidad y el gobierno nacional, donde como hecho relevante destaca la incorporación de sectores de la izquierda venezolana a la lucha armada

durante la década de los años sesenta, condicionará las tensas relaciones que caracterizaron el desenvolvimiento de esta etapa de la historia contemporánea de Venezuela en el ámbito de la Educación Superior. Estos conflictos explican el proceso de relativo alejamiento de las universidades del gobierno nacional, que culminará con el allanamiento de la Universidad Central de Venezuela y la destitución de sus autoridades y luego la sanción de la reforma parcial de la Ley de Universidades al inicio del período presidencial de Rafael Caldera (1970), como acciones para finalmente lograr el relativo control de este sector de la educación nacional que aún hoy se mantiene, en general, crítico de la acción gubernamental (Esté, 1998; Graffe, 2006).

Paralelamente, dicha situación gestó a lo interno de las universidades autónomas un movimiento de relevancia, orientado a la transformación y renovación universitaria, el cual además, fue alimentado en cierta medida, por los acontecimientos de otras latitudes del mundo como el Mayo Francés de 1968 y las protestas ocurridas en diversas casas de estudios universitarios en algunos países industrializados en la búsqueda de cambios académicos, el apoyo a la Revolución Cubana y las protestas en Estados Unidos en contra de la guerra de Vietnam. Esta manera de resolución del conflicto universitario de fines de los sesenta, aporta un monto de poder relevante al Ejecutivo Nacional en la búsqueda de un mecanismo de control de este sector tan importante en el contexto de la vida nacional. Así, se posibilita la realización de la reforma parcial de la Ley de Universidades en 1970, la cual amplía las facultades que tenía el Consejo Nacional de Universidades (CNU), como órgano de dirección de la ES venezolana, sobre el cual el Ejecutivo Nacional pretendía ejercer un mayor control de manera progresiva, y por su intermedio, de las propias universidades (Graffe, 2006, Esté, 1998, Castellano, 1990a, 1990b).

Por otro lado, con el fin de que el gobierno de Rafael Caldera (1969-74) tuviera un mayor control del sistema como totalidad y pudiera, además, manejar la presión que comenzaba a nacer sobre la necesidad de nuevos cupos por parte de los bachilleres que aspiraban su ingreso a la educación universitaria, se establece un sistema escolar paralelo configurado por institutos y colegios universitarios, bajo el control del gobierno educativo directamente, junto con la creación de nuevas universidades con carácter experimental. Estas acciones darán origen a la instauración de un Sistema de ES de carácter binario, complejo y con poca posibilidad de movilidad

interna de los estudiantes dentro de él, debido al carácter terminal para la incorporación al mercado laboral que en la realidad venía teniendo el nuevo esquema de institutos y colegios universitarios (Castellano, 1990a; Graffe, 2006). Seguidamente la Administración de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), en razón del alza de los precios internacionales del crudo, cuenta con una magnitud de recursos que le permite desarrollar su política de profundización del Estado Empresario y de distribución populista del ingreso nacional. Necesariamente estos hechos se vinculan con el desarrollo de la ES venezolana, concentrando su política en un enfoque de corte economicista, al buscar orientar que la educación impartida en este nivel educativo respondiera a cuatro estrategias básicas previstas en el V Plan de la Nación y la denominada Revolución Educativa como política de soporte al mismo. Las estrategias previstas en este sentido fueron (ME, 1975; COORDIPLAN, 1976; Graffe, 2005, 2006):

1) La democratización de la enseñanza para la expansión de la formación ciudadana acorde con la sociedad democrática en construcción, en el marco de un enfoque de Capitalismo de Estado, así como para mejorar el acceso real y la prosecución de los alumnos en sus estudios superiores. Este lineamiento estratégico alcanza su concreción en la expansión que observó la matrícula desde 221.581 alumnos hasta 282.074 en el lapso comprendido entre los años escolares 1975-76 y 1978-79 (Datos OPSU, 1985, citado por Castellano 1998:96), lo cual consolida a la ES venezolana como un sistema mediano, al llegar a superar los 150.000 estudiantes (García Guadilla, 1998b:54). Ello repercute significativamente en el incremento de la tasa de escolarización en edades de 20-24 años al variar desde 17.2% hasta 21.16% y la tasa de escolaridad en edades de 18-24 desde 11.57% hasta 15%, ambas cifras entre 1974-75 y 1978-79, años inicial y final respectivamente de dicha gestión de gobierno, consolidándose así la presencia del "Modelo de Acceso de Masas", para el año final de la gestión de gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez (Graffe, 2006:100; CNU-OPUSU, 1980:102; García Guadilla, 1998b:56).

2) La renovación o innovación para transformar una educación de élite a otra con capacidad de atender una educación masificada, al incorporar avances educativos y el estímulo a la capacidad creativa y la generación de conocimientos y tecnologías pertinentes para la realidad venezolana, propiciando de esta manera el desarrollo

autónomo para formar los recursos humanos prioritarios, no sólo para el crecimiento económico, sino también para el desarrollo humano y cultural de la Nación. En este sentido, se destaca la creación y puesta en marcha del Programa de Becas de FUNDAYACUCHO y la intensificación del Programa de Becas y Créditos Educativos del CONICIT, así como la creación del Programa Nacional de Pasantías de la Fundación Educación Industria (FUNDEI), tanto para la Educación Media Diversificada y Profesional como para la Educación Superior (Graffe, 2003, 2005, 2006).

La educación superior y la transición al modelo de mercado como estrategia de desarrollo (1979-1988)

Más tarde, el transcurrir de los períodos presidenciales de Luis Herrera Campins y Jaime Lusinchi, va a significar un lapso de transición desde el Estado Empresario hasta la inserción de la economía venezolana en el mercado global con las políticas de ajuste estructural que lleva implícito este modelo de rasgos neoliberales. Específicamente en el caso de la gestión de gobierno del Presidente Luis Herrera (1979-84), es de hacer notar que durante dicho período se produjo una caída importante de los precios petroleros, generándose una de las mayores crisis del sistema económico y financiero nacional en 1983 (el denominado Viernes Negro), lo cual obligó al Estado a aplicar un programa de ajuste estructural ortodoxo. En este marco de crisis generalizada, la política de modernización educativa del gobierno socialcristiano se orientó en correspondencia con su concepción del "Estado Promotor", a propiciar una "educación para la participación", dirigida hacia el desarrollo de una sociedad y un ciudadano más autogestionario y menos dependiente del Estado (Graffe, 2003, 2005, 2006).

Las principales acciones generales de modernización educativa emprendidas por el gobierno de Herrera Campins fueron: 1) La promulgación de la Ley Orgánica de Educación (1980), la cual norma los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo y Escolar, establece la Educación Básica de nueve grados y la formación docente a nivel superior; 2) El diseño curricular de la Educación Básica de nueve grados; y 3) La ejecución de proyectos para la reforma administrativa del Ministerio de Educación. En cuanto a la ES, las políticas desplegadas

durante dicho gobierno representan una continuidad con aquellas desarrolladas en los periodos presidenciales de la década de los años setenta (Rafael Caldera y Carlos Andrés Pérez), fundamentándose en los principios de democratización, regionalización y diversificación. Las creaciones de instituciones de ES habían diversificado los planes de estudio, pero no así posibilitado la desconcentración de la matrícula, al concentrarse fundamentalmente en las universidades, es decir entre el 80% en 1980 y 74% en 1984 (Castellano, 1998:96-97; García Guadilla, 1993:73; 1998a:44).

Desde el punto de vista cuantitativo, al considerar que la matrícula evoluciona desde 298.884 estudiantes en 1979 hasta 379.218 en 1983, la ES venezolana, a pesar de su crecimiento, se mantiene dentro de la categoría de sistemas medianos. En razón de que la tasa de escolaridad en edades de 18-24 años de este nivel educativo durante el gobierno de Luis Herrera Campins crece desde 15.32% en 1979 hasta 16.38% en 1983, se constata que el Sistema de ES sigue respondiendo a la noción teórica del Modelo de Acceso de Masas (García Guadilla, 1998b:54 y 56; CNU-OPUS, 2000:596). Adicionalmente, durante esta gestión (1980) se aplica por primera vez, con carácter voluntario la prueba de aptitud académica (PAA) como elemento constitutivo del proyecto desarrollado por la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPUS) sobre el sistema nacional de orientación, selección y admisión al Subsistema de ES. Este hecho constituirá un antecedente de la política de admisión selectiva que se aplicará posteriormente, a partir de 1984. En este segundo momento, se acordó la obligatoriedad de la prueba para todos los aspirantes; fijándose, a la vez, la conformación de un índice académico con el 40% del resultado de la prueba y el 60% del promedio de notas desde 7º Grado de Educación Básica hasta 4º Año de la Educación Media Diversificada y Profesional, para los estudiantes que se preinscriben durante su último año en este nivel educativo; y de todas las notas de 7º Grado hasta el año final de este nivel para la población flotante, es decir la graduada de bachiller que todavía no había ingresado al Sistema de ES (Graffe, 2006).

Por otro lado, desde el punto de vista cualitativo, con la promulgación del Decreto N° 42 (29-03-1979) se crean, según su Art. N° 2, los Sistemas Regionales de Educación Superior, lo cual buscaba la articulación vertical de los planes de estudio de los institutos y colegios universitarios con las

universidades en las respectivas regiones. Ello con la intención de que sus egresados pudieran proseguir estudios en las mismas, en conformidad con los requisitos que ellas establecieran de acuerdo al principio de autonomía consagrado en la Ley de Universidades de 1970. Además, es de señalar que para 1983 se crea la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), agrupándose así a los institutos pedagógicos oficiales y posteriormente al Instituto de Mejoramiento Profesional. Finalmente, respecto de la ES en este período es importante señalar cómo la administración del Presidente Herrera Campins, una vez promulgada la Ley Orgánica de Educación de 1980, no logra que el Parlamento sancione la Ley de Educación Superior. Su Anteproyecto fue entregado por la Comisión designada por el Ministerio de Educación al Congreso Nacional en 1983, conjuntamente con el Anteproyecto de la Ley de Financiamiento de la Educación Superior, instrumentos jurídicos que no fueron nunca discutidos, siendo el último de ellos considerado por dicha administración, como clave para el desarrollo del subsistema (Graffe, 2006).

Posteriormente, el VII Plan de la Nación 1984-88, en el gobierno de Jaime Lusinchi, se formuló bajo una crisis generalizada por el deterioro de los precios petroleros y dicho plan buscaba hacer viable un pacto social que garantizara una distribución más justa del ingreso (Bravo, 1992). Dada esta situación de crisis, ese plan posteriormente fue sustituido por un plan trienal de inversiones públicas. Sus grandes líneas de acción fueron la liberación de las fuerzas productivas, promover un avance hacia una sociedad más justa y profundizar la democracia en su dimensión política y económica tratando de integrar a grandes sectores de la población a los beneficios del proceso de desarrollo. En el campo educativo, se buscó principalmente reestructurar el curriculum de los diferentes niveles y modalidades; adecuar el sistema de planificación educativa a los requerimientos del aparato productivo y de cada región; ampliar la cobertura mediante el mejoramiento de la planta física y los servicios socio-educativos; modernizar el sector educación a nivel técnico-docente y profesional; reorganizar administrativamente el sector y reformar el nivel de ES de carácter binario (ME, 1986a; 1986b).

Durante el Gobierno de Jaime Lusinchi (1984-89) la modernización del Sistema Educativo tenía las prioridades siguientes: Mejorar la calidad de la educación, actualización y unificación de la normativa jurídica,

mejoramiento de las condiciones laborales de los educadores, la organización y modernización del Ministerio de Educación a través de los procesos de descentralización y regionalización (Rodríguez, 1996). En tal sentido, es relevante, en el marco de la política general de Reforma del Estado como opción frente a la crisis económica y del modelo político profundizada durante la década de los años 80, la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en 1984. Ésta para 1990 presentará el proyecto educativo para la modernización y democratización. Los estudios de la COPRE, de mayor acento político, tuvieron alcances económicos, sociales, de ordenamiento territorial y técnicos administrativos acerca de la Reforma del Estado. No obstante el tema de la educación fue planteando por la COPRE para 1990 en su proyecto educativo para la modernización y democratización, el cual se centraba en la necesidad de la mejora de la calidad de los aprendizajes para la democratización y la universalización real de la educación, la revalorización de la función docente y la racionalización de la gestión del Sistema Escolar, con miras a compartir la responsabilidad con los Estados y Municipios.

Específicamente el comportamiento del Sistema de ES, al hacer un análisis cuantitativo, evidencia que sólo al final de la gestión del Presidente Jaime Lusinchi, se convierte en un sistema grande. Ello, dado que su matrícula evoluciona desde 383.537 estudiantes en 1984 hasta 509.779 en 1988. El análisis de la tasa de escolaridad en edades de 18-24 años muestra que la misma crece de 16.38% en 1983 a 20.13% en 1988, lo cual permite concluir que hay continuidad en el Sistema de ES venezolano en cuanto a su comportamiento conforme al Modelo de Accesos de Masas (García Guadilla, 1998b:54 y 56; CNU-OPSU, 2000a:596). En materia de ES, en el marco de las políticas de orden cualitativo destacan como las acciones fundamentales de esta gestión de gobierno, las siguientes: 1) La aplicación con carácter obligatorio de la Prueba de Aptitud Académica y el desarrollo de un proceso de evaluación de las estructuras y funcionamiento de las instituciones del nivel; 2) Los trabajos para la integración de las distintas instituciones de cada región en aras de la articulación de sus planes de estudio, así como el diseño homologado para la formación de los profesionales docentes en servicio, coordinado por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL).; y 3) La actualización y unificación de la normativa jurídica vinculada con la creación y reorganización de instituciones de ES así como diversos

proyectos de reglamentación que rigen aspectos académicos y administrativos de las mismas (ME, 1988: XXXII-XXXIII).

Llegado a este punto del análisis, es significativo evaluar las orientaciones básicas que ha tenido la formulación de las políticas públicas en materia de ES que los diferentes gobiernos de turno han implementado desde 1958 hasta la segunda gran crisis del sistema político y económico venezolano que hace su presencia en 1989. En tal sentido, una vez transcurrido el lapso entre 1958 y 1989, la ES muestra a partir de ese momento como características fundamentales las de haber transitado desde el sistema del Modelo de Acceso de Élite que tuvo durante la dictadura pérezjimenista antes de 1958, hacia un sistema que responde al Modelo de Acceso de Masas. Además, al cerrar los años de la década de los ochenta, se constituye en un “sistema grande” y con la característica de poca integración interna debido a la presencia de un sistema binario en cuanto a la duración de los programas de formación (carreras cortas y largas) y una división del tipo de instituciones que los imparten, lo cual posibilita poco la transferencia interna de los estudiantes entre las diferentes instituciones educativas que conformaban el Sistema de ES para la época. También dicho sistema va a caracterizarse por una complejidad institucional de universidades e institutos y colegios de diferente naturaleza (pública o privada) que viene sirviendo como mecanismo de control del desarrollo del sistema por parte de las instancias de los diferentes gobiernos de turno, a fin de contrarrestar las implicaciones que representó el sistema autónomo y de cogobierno inicialmente instaurado con la sanción de la Ley de Universidades por la Junta de Gobierno en 1958 y reformada en 1970. Asimismo, dicho sistema para ese momento presentaba la imposibilidad de atender a toda la población escolarizable que ve en su ingreso a la ES un mecanismo fundamental para el ascenso social. De tal forma, el grupo de institutos y colegios se convertía en el circuito en el cual estudian aquellos alumnos que pertenecen a los sectores sociales de menores recursos.

La Educación superior y la política de viraje al mercado (1989-1998)

Para el cierre del lapso histórico señalado (1958-1989) se está frente a la presencia de una condición importante de deuda social con los venezolanos que tienen en su acceso al Sistema de ES una aspiración

de vida y que no pueden ser atendidos. Situación que se ve aún más agravada por el condicionamiento que ejerce la estructura social y de ingresos económicos para asegurar la permanencia y prosecución de los estudiantes en dicho sistema. Mas hacia finales de la denominada década perdida (años 80) la nueva gestión de gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez y finalizada por Ramón J. Velásquez dado el enjuiciamiento y destitución del primero como Presidente para el período constitucional 1989-1994, busca como orientación básica de las políticas públicas desplegadas para el desarrollo de la ES, el darle continuidad al esfuerzo de ampliación de la cobertura escolar como política cuantitativa fundamental de la gestión, para así satisfacer el crecimiento de la población potencialmente escolarizable en el sistema. Es de destacar el efecto mayormente declarativo de esta política, ya que para dicho período se produce un estancamiento en el crecimiento de la matrícula atendida por el Sistema Educativo y Escolar venezolano. De hecho, la variación porcentual interanual de crecimiento de la población escolarizable por este nivel educativo sólo fue superada por la variación porcentual interanual de la matrícula en el año inicial (1989) de la gestión (6.37%) y en los dos últimos años, 1992 (6.85%) y 1993 (8.16%) (Ver Figura N° 1). Además esta tendencia puede también ser corroborada por la disminución de la tasa bruta de escolaridad, la cual, tras haber estado colocada en el 21%, en 1989, retrocede y alcanza el 21.22% sólo en el año final del período (1993). Ello muestra el punto de inflexión de la tendencia de crecimiento que se venía observando a lo largo del período democrático hasta el Gobierno anterior de Jaime Lusinchi.

Desde una perspectiva de política cualitativa para darle dirección a la gestión de la ES, la segunda administración perezista, en coherencia con el objetivo de capitalización de los recursos humanos que se planteaba con la formulación del VIII Plan de la Nación como soporte al viraje que, a su juicio, debía dársele a la economía hacia un esquema de mercado, enfatiza la contribución que debía ser ofrecida, en este sentido, por el Sistema Educativo y Escolar venezolano. En este marco, se privilegia la formación de los recursos humanos como elemento fundamental de la política educativa que debería orientar la ES, y para ello se propone la búsqueda del equilibrio de la demanda social educativa acorde con la evolución tecnológica del mundo, con especial atención a las áreas de producción, comercialización, administración y servicios a través del fortalecimiento del subsistema de carreras cortas a nivel de ES, así como

un sistema de estímulo y reconocimiento al profesional egresado con el título de Técnico Superior Universitario. Dicha concepción sobre la contribución que debería ofrecer la ES, sostenía que el desarrollo del sector de carreras cortas no debería ser entendido como un mecanismo de alivio a las presiones existentes que ejercía sobre el sistema el problema del cupo universitario. Más bien, se concebía que este subsistema de Colegios e Institutos Universitarios dedicados a la formación de profesionales en carreras cortas, debería desarrollarse y contribuir a dar respuestas a los problemas de producción y empleo que presentaba la economía nacional.

Adicionalmente, como política de carácter cualitativo para el rumbo de la ES aparece una cierta tendencia, propiciada por el propio gobierno, hacia la privatización de la ES. Esta situación puede evidenciarse en el análisis de los indicadores de la matrícula atendida y acerca de la creación de nuevas instituciones privadas, con especial énfasis en el segmento de los Institutos y Colegios Universitarios (Ver Figuras N° 2 y 3). De manera tal que entre los años 1989 y 1993 la matrícula pública disminuyó de 394.198 estudiantes a 381.561, llegando a presentar un decrecimiento del -3.21% mientras que la matrícula privada se incrementó de 148.038 a 200.508 estudiantes, es decir con una variación porcentual interanual positiva de 35.44%. Desde la perspectiva de la oferta institucional, es de destacar cómo el incremento de la oferta institucional que apoya la atención de la matrícula atendida durante el período de la segunda gestión de Carlos Andrés Pérez se concentró con mayor peso en las creaciones de nuevas instituciones de educación superior privadas. De hecho, entre 1989 y 1993 el número de instituciones de ES creció de 104 a 116, llegando las nuevas creaciones del sector privado a duplicar a las del sector público (8 privadas y 4 públicas), con un énfasis definitivo en el Área de los Institutos y Colegios Universitarios, aunque desde el punto de vista de la cantidad de los egresados sigue ejerciendo un peso significativo la educación superior oficial (Ver Figura N° 4).

Esta situación, aunque puede presentarse como un lineamiento cuantitativo de la dirección asumida por la gestión del gobierno perecista, desde el punto de vista cualitativo se inscribe en la política del Gran Viraje con predominio del mercado como factor de corrección de los desequilibrios que presentan la sociedad venezolana y el propio Estado en pro de buscar mayor eficiencia, disminuyendo el gobierno su

contribución a la satisfacción de la demanda social educativa a este nivel, con los efectos negativos que dicha línea estratégica significaba para el acceso de los sectores populares y medios de la población a la ES gratuita.

También desde la perspectiva cualitativa, el Gobierno perecista, esboza como lineamiento estratégico la búsqueda de la eficiencia de la Educación Superior en el uso de los recursos asignados, para lo cual sería necesario la implantación de modelos académicos y administrativos que se caractericen por sus altos rendimientos a costos razonables. Con este objetivo en mente, se define como vital lograr la articulación del Subsistema de ES entre sí, y con los niveles precedentes del Sistema Escolar (ME, Memoria 1989:XXI). A tal efecto, para 1993, la OPSU finalizó un diagnóstico y presentó una propuesta para reformar y modernizar las Universidades Nacionales y se da inicio a la primera fase del proyecto "Evaluación Institucional", a fin de que dichos centros de estudio, bajo una óptica integral del subsistema, efectuaran análisis internos y reorientaran sus ofertas de estudios conforme a las necesidades de los diversos sectores de la vida nacional e iniciaran esfuerzos serios para la implantación de sistemas de estímulos a la labor del personal docente y de investigación (ME, 1993:18; Villarroel y Mejías, 1994:84). En este marco, son de mencionar los esfuerzos emprendidos durante este lapso por la Comisión Nacional de Evaluación de Universidades, creada en 1983 y que dependía del Núcleo de Planificadores Universitarios del CNU, para el establecimiento de una Oficina de Acreditación de Postgrado (1986) dependiente del CNU, la cual trabaja a lo largo de la década de los años noventa, habiendo acreditado para el año 1996 unos 80 cursos de postgrado, es decir, aproximadamente el 10% de los programas existentes. También son de mencionar la puesta en marcha de programas de estímulo a los profesores universitarios por su labores en las áreas de docencia e investigación, tales como el Programa de Promoción del Investigador y el Programa de Beneficio Académico, así como la aprobación por parte del CNU de las "Políticas para la Creación de Instituciones y Nuevos Programas de Educación Superior" (García Guadilla; 1998a:58-59; Villarroel y mejías, 1994:79-79; Sardi, 1994:7; Cortázar, 2004:129; 2005:127; www.ccnp.gov.ve).

Un hallazgo importante que puede dar señales acerca de la calidad de la educación impartida, se asocia con la pérdida del talento humano, es decir del personal docente y de investigación del Sistema de ES durante

esta segunda gestión de gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1994), no habiéndose previsto una política explícita de generación de relevo cuando ya habían transcurrido aproximadamente treinta años del impulso inicial dado al desarrollo de la educación universitaria, una vez caída la dictadura en 1958 y unos veinte desde el establecimiento del sistema de institutos y colegios (Ver Figura N° 5). Tal pérdida se observa al considerar entre 1989 y 1993 la distribución que tiene la relación entre el segmento de los profesores iniciando su carrera académica (instructores y asistentes) y aquellos que han continuado su desarrollo académico (agregados, asociados y titulares). Para 1989 dicha relación era 46.62% (instructores y asistentes) y 53.38 % (agregados, asociados y titulares), mientras que para el año 1993, la relación se invierte totalmente: 54.76% (instructores y asistentes) y 45.24% (agregados, asociados y titulares). Estos datos evidencian el inicio de una descapitalización del talento docente y de investigación con el cual contaban las instituciones de ES para dicho período, cuando el ejercicio del derecho a la jubilación era una tendencia marcada y no se había desarrollado un plan para la sustitución de esta generación inicial.

Otro factor que permite analizar la posible calidad de la educación impartida se asocia con la dedicación de los profesores para poder ejercer sus funciones de docencia, investigación y extensión dentro de las instituciones de ES. En tal sentido, destaca que a lo largo del período la contratación de los profesores se concentra, fundamentalmente, en las categorías de dedicación exclusiva (39.23% y 36.05% en 1989 y 1993 respectivamente) y de tiempo convencional (39.15% y 41.21% en 1989 y 1993 respectivamente). Esta situación se mantiene a lo largo del período con una tendencia al agravamiento, dado el mayor crecimiento de las contrataciones de tipo tiempo convencional. Ahora bien, este problema se profundiza al considerar el porcentaje de profesores que mantienen una dedicación exclusiva o de tiempo completo el cual disminuyó de 51.94% en 1989 a 49.82% en 1993 (Ver Figura N° 6).

La segunda administración del Presidente Caldera (1994-1999) abre su gestión en 1994 con la más importante crisis del sistema financiero privado venezolano, teniendo que asumir un política de auxilios financieros que obligará, para 1996, a la aplicación de un nuevo programa de ajuste estructural denominado Agenda Venezuela, en coherencia con el IX Plan de la Nación, "Un Proyecto de País" (CORDIPLAN, 1995), formulado por

dicha gestión. Será en este marco que se desarrollará el proceso de definición y puesta en marcha de las políticas del Presidente Caldera en relación al Sistema Educativo y Escolar, y en especial respecto de la ES. De forma que, sobre la base de la percepción del gobierno acerca del deterioro de la educación que se viene impartiendo y considerándola incapaz de dar respuesta a las grandes mayorías en situación de pobreza, con la imposibilidad de que tal educación sirviera de instrumento para contribuir a la democratización, el progreso y la modernización de la sociedad venezolana, se postula como política fundamental la construcción de “una sólida educación para todos”. Esta política pretende ser respuesta a las aspiraciones de desarrollo y justicia social de las mayorías, base de la oferta electoral del propio Presidente Caldera al haber presentado su “compromiso con alcanzar un sistema escolar de la más alta calidad”, compromiso que se vincula con dos dimensiones del hecho educativo, como son la oferta de una mejor educación (política cualitativa) y la ampliación de la cobertura del Sistema Educativo y en especial del Escolar (política cuantitativa), específicamente en el caso que nos ocupa, de la ES (ME, 1994:XVI; 1996:XV-XVII; Graffe, 2003:418; 2005:248; 2006:228-229).

Aunque a veces es difícil discriminar entre estos dos últimos aspectos de política, al analizar la dimensión cuantitativa de este lineamiento estratégico orientado a la ampliación de la cobertura escolar, destaca la inclusión de este tópico en la formulación de la agenda política fundamental del segundo gobierno calderista. Sin embargo, en el campo de los resultados y logros de dicha administración, la política de ofrecer una educación para todos se presenta como, más bien, una intención, cuyos logros en la realidad se vieron seriamente impedidos en cuanto a su consecución a nivel del Sistema Escolar en su totalidad. En la especificidad de la ES, fue evidente que la tendencia hacia una continuidad del incremento sostenido de la cobertura matricular no pudo mantenerse, lo cual se corrobora con la caída que tuvo este índice en el año final de la gestión de gobierno, lo que es una reversión de la tendencia de crecimiento (-1.24% en el año de 1998), con su consiguiente efecto en la tasa bruta de escolaridad que también desciende a 22.41% para ese mismo año, después de haber tenido una tendencia al alza (Ver Figura N° 1). De esta manera, la cobertura escolar total del Sistema Escolar Venezolano, durante esta gestión de gobierno tuvo un comportamiento de contracción-regresión. Además, tal comportamiento se presentó como

un real obstáculo para la participación en el servicio educativo de los sectores empobrecidos, al constatarse, también, una disminución de la matrícula atendida por los planteles oficiales, con el consiguiente crecimiento del número de alumnos inscritos en el período (1994-1999) en las escuelas y colegios del sector privado (Bravo, 1999, 2000; Graffe, 2003:401; 2005:229). Este fenómeno ha sido calificado como la tendencia a la privatización de la educación, el cual, posiblemente, se hace mucho más evidente en el caso de la ES, cuando el 54 % de las instituciones de educación superior pertenecían al sector privado para el lapso señalado (Ver Figura N° 3) y comienza a hacerse más evidente la contribución de este sector en la magnitud de los egresados de la educación superior (Ver Figura N° 4).

En síntesis, una caracterización de la ES durante la segunda gestión de gobierno de Rafael Caldera presenta una especificidad distinta a la del resto del Sistema Escolar venezolano. Así, la ES a lo largo del período democrático desde 1958, muestra una tendencia de continuo crecimiento de la cobertura matricular, con algunos altibajos. En tal sentido, destaca como, para el año final de esta segunda gestión de Caldera (1998), el crecimiento de la matrícula no logra responder al nivel de crecimiento de la población con edades 18-24 años potencialmente atendible por la ES, al observar una variación porcentual interanual de la matrícula de -1.24% . Pero al cerrar dicha segunda gestión de Caldera, en 1998, se encuentran matriculados en el Sistema de ES un total de 668.109 estudiantes, manteniéndose Venezuela dentro de la categoría de los países que tienen un sistema grande a nivel de la ES. Por otro lado, se podría decir que durante el período señalado se sigue manteniendo un crecimiento de la tasa bruta de escolaridad, con una leve disminución en 1998 (22.41%) respecto a 1997 (22.9%). Este comportamiento de la tasa bruta de escolaridad de la ES mantiene al sistema en cuestión dentro de los parámetros de los países que poseen un Modelo de Acceso de Masas, es decir con tasas de escolaridad de entre 15% y 35%. Ahora bien, dicho crecimiento matricular, durante esta segunda gestión de Caldera, se manifiesta sustentado en una profundización de la tendencia hacia la privatización de la ES, como ya se señaló. De hecho, se produjo un incremento más pronunciado en las instituciones privadas de ES, al pasar de 55 instituciones en 1994 a 74 en 1998 (CNU-OPSU, 2003:42; García Guadilla, 1998b:54; Graffe, 2006:196).

Ahora bien, profundizando en la dimensión cuantitativa de la política “una sólida educación para todos”, es importante resaltar que la misma se vincula con otra política, es decir, con aquella de “restituir la equidad de la educación”, lo cual en el fondo es una política de calidad para intentar dirigir el Sistema Escolar Venezolano. Ello, en el sentido de que la posibilidad real de ampliar la cobertura de la matrícula estudiantil pasa por la necesidad de ofrecer un apoyo socioeconómico a los estudiantes de menores recursos, tomando en cuenta los desequilibrios sociales existentes en nuestro país, por ser una condicionante importante de la justicia social, y por lo tanto su verdadera solución pasa por la necesidad de ejercer cambios estructurales sobre la distribución de la riqueza en la sociedad venezolana, a partir de una verdadera transformación del modelo de crecimiento económico nacional y del modelo clientelar populista que ha venido caracterizando la gestión de los gobiernos durante el proceso democrático desde 1958. A fin de promover una educación de calidad para todos, dicha gestión de gobierno calderista plantea la necesidad de la interacción y compatibilización entre los Modelos de “Estado Docente” y de la “Sociedad Educadora”, para poder así asumir la corresponsabilidad en el desarrollo de la educación nacional, al considerar que ella no es una tarea exclusiva del Estado, sino una función pública prioritaria de toda la sociedad, al otorgarle una importancia relevante a la acción conjunta del Estado y la Sociedad en el marco del proceso de descentralización educativa (ME, Memoria, 1994:XVII, 1996:XIII).

Otro lineamiento fundamental de la política educativa fue el intento de mejoramiento de la eficiencia de la gestión educativa, para así romper con el esquema de coordinación y administración centralizada del Sistema Escolar, esquema incapaz de responder al nivel de crecimiento del sistema. La implantación de esta política pasaba necesariamente por la transformación del rol del Ministerio de Educación, buscándose que asumiera el papel de organismo rector del Sistema Educativo, previéndose entre sus funciones: la definición, la coordinación, la supervisión y la evaluación de las políticas públicas educativas. Mientras que la acción de ejecución debería ser adelantada por las gobernaciones, las alcaldías y las propias instituciones escolares con sus comunidades educativas. Era patente entonces la necesidad de desarrollar una gestión educativa en coherencia con los planteamientos del IX Plan de la Nación, en el sentido de que algunos niveles educativos y modalidades, como la

Educación Media, Educación de Adultos y la Educación Superior, jugaran un papel de relevancia en la formación de los recursos humanos y de la mano de obra calificada, en respuesta a la necesidad de la incorporación del proceso productivo del país, con un enfoque competitivo, a un mercado globalizado.

Las políticas en el campo de la educación se orientaron por los lineamientos estratégicos del IX Plan de la Nación (CORDIPLAN, 1995), cuyo enfoque fundamental era la conformación de un país con un proceso económico dirigido a la competitividad en el mercado y la reforma para la construcción de un Estado eficiente. En tal sentido, en materia de ES, el segundo gobierno calderista se planteaba como política el denominado "Nuevo Trato" con las universidades. Dicha política partía de la importancia que revestía este subsistema, en el cual se desarrollaba la mayor parte de la actividad científica del país y de la formación de los recursos humanos calificados a nivel profesional, propiciándose sólo que las acciones a emprender partieran del Ejecutivo Nacional, en el entendido de la necesaria autonomía de las propias instituciones de ES, sino que fueran ellas mismas las que definieran las políticas que reorientaran la reorganización y modernización de las universidades (ME; Memoria y Cuenta 1997:XXXVIII; 1998:XXIII).

La nueva vinculación propuesta por el Gobierno con este subsistema buscaba fórmulas para la adaptación de estas instituciones a las nuevas condiciones de la sociedad, la ciencia y la tecnología, así como al mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y económicos de que disponían. En tal sentido los lineamientos y acciones específicas para desarrollar esta nueva relación deberían orientarse a (ME, Memoria y Cuenta 1996: XXVIII-XXIX; 1997:XXXVIII-XL): i) la búsqueda de fórmulas para determinar las necesidades presupuestarias de cada universidad, en conformidad con la importancia y pertinencia de sus programas y los resultados a partir de una evaluación; ii) la fijación de mecanismos que permitieran establecer estímulos para incentivar el reconocimiento al mérito, como el Fondo de Rendimiento Académico, con miras a cambiar el sistema de remuneración de homologación, para lo cual se planteó la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Académica y Administrativa; iii) la creación del Fondo Nacional de Investigaciones Petroleras para la participación de las universidades en los programas de desarrollo del sector petrolero público y privado; iv) el desarrollo de

nuevas fuentes de financiamiento a través de zonas rentales, parques tecnológicos e industriales, a fin de aumentar la productividad de los activos de las universidades nacionales; v) la ampliación de los programas de formación del capital humano con el propósito de dar respuestas a las demandas del sector productivo, con el apoyo del CONICIT y FUNDAYACUCHO; y vi) la creación del Fondo de Inversiones para el Desarrollo de la Infraestructura Física de las Universidades, con el apoyo del sector público y privado y organismos multilaterales como el BID y el Banco Mundial.

Por otro lado, en relación con las políticas orientadas al mejoramiento de la calidad de la enseñanza impartida, es necesario mencionar la continuidad de los Programas de Certificación Académica de los postgrados por parte del Consejo Consultivo Nacional de Postgrado, observándose que para el período comprendido entre 1994 y 1998, se habían acreditado un total de 135 cursos de postgrado, concentrados en las áreas de Ciencias Básicas y Ciencias de la Educación, entre los cuales estaban 10 Doctorados de la Universidad Central de Venezuela, de los 16 que existían a nivel nacional. Además, en este mismo sentido también es de mencionar la continuidad de los programas de incentivos a la excelencia académica iniciados en la gestión anterior del Presidente Carlos Andrés Pérez, tales como: i) el Programa de Promoción al Investigador (PPI), cuyos resultados en términos de los investigadores vigentes registrados en el programa crecieron desde 1.328 en 1996 hasta 1550 en 1998; y ii) el Programa de Beneficio Académico (CONABA) que entre 1995 y el año 2002 había otorgado el estímulo previsto a un total de 6.448 profesores (Cortázar; 2004:131; <http://www.ppi.org.ve>; <http://www.conaba.org.ve>).

Considerados a grandes rasgos los elementos fundamentales de las acciones emprendidas para el desarrollo de la Educación Superior por el gobierno educativo de la gestión de la segunda administración de Caldera, se podrían finalmente sintetizar sus grandes líneas estratégicas o políticas fundamentales en: i) una intención por darle continuidad a la política de ampliación de la cobertura escolar, observándose en la práctica resultados poco satisfactorios en este sentido, cuando la demanda social educativa de este nivel educativo no puede ser cubierta en el año final de su gestión ii) la política del nuevo trato con las universidades, al defender la postura de que el desarrollo de la ES no podía ser sólo una responsabilidad del

Estado sino de todos los sectores de la sociedad en su conjunto, lo que en la práctica se convirtió en mayor privatización de la ES, al evidenciarse un crecimiento de las instituciones privadas dedicadas a la labor educativa en este nivel; y iii) El desarrollo de acciones tendientes al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, como los programas de acreditación de los cursos de postgrado, desde la perspectiva de que era un esfuerzo inicial de autoevaluación institucional, y, otros ligados al otorgamiento de estímulos a los docentes e investigadores universitarios.

Por último, en este intento evaluativo, es de resaltar la ausencia de una política orientada al desarrollo de la carrera académica de los profesores universitarios, con su incidencia en la posible calidad de sus funciones académicas, al observarse un alto peso de participación en la docencia de profesores contratados e iniciando su carrera académica (Instructores y Asistentes) y, de la misma forma, al considerar la dedicación profesoral fue significativo el peso que jugaban en la planta docente los profesionales contratados a tiempo convencional.

Antes de presentar un intento evaluativo de la gestión del Presidente Hugo Chávez, es relevante resaltar que las políticas públicas educativas dirigidas al desarrollo de la ES en el período de los ejercicios presidenciales previos al actual gobierno, significaron una continuidad, con sus altibajos, en términos de la implementación de la política de democratización de la ES a partir de 1958, en contraposición a la educación de élites que caracteriza la dictadura derrocada para inicios de ese año. Tal democratización significó un énfasis fundamental en el aumento del acceso a la educación a través de la implementación de la directriz estratégica de "igualdad de oportunidades" acordada a partir de la instauración del régimen de democracia representativa, directriz que también tuvo su desarrollo en el lapso entre 1989 y 1999, horizonte temporal en el cual se concentra esta investigación. Lógicamente que ello sin dejar de destacar el carácter relativo que siempre tuvo dicha igualdad, dado el condicionamiento que a lo largo de todo el período democrático siempre ejerció la estructura social y la distribución inequitativa de recursos, en términos de tender a desfavorecer el acceso a la ES de los sectores poblacionales de menores ingresos y socialmente más populares y de áreas rurales del país. Además, entre 1989 y 1998, durante las gestiones de gobierno de los presidentes Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera estas condiciones, ya señaladas, desfavorecedoras del acceso a la ES como servicio público, se ven aún más afectadas

dada la tendencia observada hacia la privatización y hacia la búsqueda del ajuste o adaptación de la educación impartida en este nivel al proceso globalizador del mercado, como política fundamental del nuevo modelo de inserción de la economía venezolana en el mercado internacional. En este marco, es evidente la disminución de la participación del Estado, en términos de su responsabilidad de dirección y sobre todo en materia de la prestación del servicio mismo, sin que ello haya significado que el Sistema de ES haya dejado de estar sustentado en las instituciones educativas oficiales. Esta línea estratégica vino significando cambios en términos de las políticas públicas que orientaron al Sistema de ES, desde las perspectivas de cantidad y calidad de la educación ofrecida a la población venezolana durante dicho lapso.

La educación superior y su vuelta a la masificación durante la administración del Gobierno Bolivariano (1999-2004)

Al intentar realizar un análisis evaluativo de las políticas públicas desplegadas durante la gestión de gobierno del Presidente Chávez Frías en materia de ES, ellas debe ser abordadas, tanto en el ámbito cuantitativo como cualitativo en cuanto a los logros y dificultades presentadas. Desde el punto de vista cuantitativo, debe reseñarse el esfuerzo emprendido para incrementar la cobertura matricular. Destaca, entonces, la continuidad de una tendencia global hacia el crecimiento de la ES observada a todo lo largo del período democrático, aunque con sus altibajos. Ahora bien, se debe señalar que en dicha gestión se produce un crecimiento de la matrícula en la ES, a pesar de la leve caída de -1.69% en la variación porcentual interanual de esta dimensión en 1999, cuando la matrícula pasó de 668.109 alumnos en 1998 a 656.830 en 1999. Pero luego de esta caída inicial, la matrícula se incrementa a 803.980 alumnos y a 904.703 en los años 2000 y 2001 respectivamente. Esta situación de crecimiento también puede ser corroborada al considerar la evolución que en este período tiene la tasa de escolaridad de los jóvenes, cuyas edades se encuentran comprendidas entre los 18 y 24 años. De hecho tal crecimiento se mantuvo, a pesar de la caída de 1999 cuando se ubicó en 20.96%, disminuyendo en 1.72% con respecto a 1998, último año de la segunda gestión de Caldera, cuando alcanzó la magnitud de 22.41%, para luego evolucionar a 24.86% en el año 2000. Estos

datos dan cuenta de que el Sistema de ES se mantiene en la categorización de un "Sistema Grande" y con un "Modelo de Acceso de Masas" (CNU-OPSU, 2003, 2004; García Guadilla, 1998b:54; Graffe, 2006:249-250). Además es de señalar el incremento de la contribución de la educación pública en la graduación de nuevos egresados durante los dos últimos años considerados en el análisis de la gestión del Presidente Hugo Chávez (Ver Figura N° 4).

Asimismo, a pesar del esfuerzo de fortalecimiento de los postgrados y el apoyo para la formación de doctores, tampoco la gestión de gobierno chavista ha tenido una política suficientemente explícita para la formación de la generación de relevo de los docentes y el personal de investigación para el desarrollo futuro de la ES venezolana. Esta deficiencia, que afecta probablemente la calidad de la enseñanza, persiste al considerar que los profesores que atienden a los estudiantes, en un 39.3% y un 35.4% para los años 1999 y 2000 respectivamente no forman parte del personal ordinario de dichas instituciones, al no estar ubicados dentro del escalafón universitario. De la misma manera, al clasificar los docentes dentro de las categorías de "Iniciando la Carrera Académica" (Instructores y Asistentes) y la de "Continuando su Carrera Académica" (Agregados, Asociados y Titulares), para los años 1999 y 2000 siempre fue mayor el peso de los profesores que están iniciando su carrera académica (Instructores y Asistentes) lo cual es de esperar que afecte la calidad de la educación que se ofrece a los estudiantes de este nivel educativo (Ver Figura N° 5).

También en íntima vinculación con la posible calidad de la educación impartida en este nivel, está el fenómeno del tiempo de dedicación de los profesores de la ES, ya que la educación impartida está en buena medida bajo la responsabilidad de los docentes contratados a medio tiempo y a tiempo convencional, en un 56.7% y 45.6% para los años 1999 y 2000 respectivamente, mientras que los docentes a dedicación exclusiva y tiempo completo se ubican para esos mismos años en 41.3% y el 43.3%, segmento éste de talento humano de vital importancia para impartir una educación de calidad y para el desarrollo de los proyectos de investigación y de vinculación de estas instituciones educativas con sus comunidades (ver Figura N° 6). Lógicamente, este problema se asocia con la tendencia progresiva, desde el inicio de la década de los años 90, a la solicitud de las jubilaciones por parte de los docentes y a la falta de reposición de cargos, tal como se expresó anteriormente.

Por otro lado, no han sido desdeñables los esfuerzos en el ámbito de las políticas cualitativas desarrolladas por la gestión gubernamental del Presidente Chávez, donde es interesante destacar el conjunto de programas orientados a tratar de mejorar la enseñanza. Entre tales programas es de mencionar el Proyecto Alma Mater (CNU-OPSU, 2001), bajo la dirección de la OPSU. A través de este proyecto se han realizado esfuerzos interesantes, mediante el financiamiento otorgado en apoyo a los estudiantes de pregrado de bajos recursos en aras de promover un mejor desempeño estudiantil; así como para la formación de doctores a fin de mejorar la calificación de los profesores y la propia actividad de los centros de investigación a los cuales están adscritos como investigadores. De la misma manera, no se pueden dejar de mencionar los aportes otorgados para el mejoramiento de instalaciones y equipamiento de instituciones de ES, donde destacan el caso de las salas de computación y el fortalecimiento de bibliotecas universitarias.

Asimismo, es significativo señalar también que durante la actual gestión de gobierno, el Estado venezolano ha retomado las responsabilidades en materia de rectoría del Sistema de ES. En tal sentido, es importante reseñar la postura de reasumir la ES como un servicio público bajo la responsabilidad del Estado, en la cual como acciones son significativas la formulación de las políticas públicas para el desarrollo del sector en pro de que el mismo pueda convertirse en un sistema integrado, bajo la rectoría del Ministerio de Educación Superior (MES), órgano creado durante esta gestión de gobierno; y, además el asumir la cancelación de deudas de importancia que tenía el sector para con sus diferentes gremios. Es de recordar en este sentido que, de 1989 a 1998 se evidenció una tendencia descendente del financiamiento, caracterizada por recortes presupuestarios que habían venido imposibilitando el saneamiento de las deudas contraídas con los diferentes gremios universitarios, actores políticos de importancia en la vida universitaria.

Por otro lado, vale la pena señalar que el actual Gobierno hasta este momento tiene un balance positivo en términos de la reconquista de una mayor cobertura escolar y una oferta con grandes aspiraciones en la agenda de sus políticas públicas, en cuanto a un mejoramiento de la calidad de la educación, sobre la cual se requiere materializar mayores resultados con base a una coherencia de su gestión con sus proposiciones, pues sus respuestas concretas ha sido en su mayoría

para crear mecanismos paralelos de incremento del acceso al nivel, como es el caso de la Misión Sucre. Para el desarrollo de este programa estratégico el gobierno se ha apoyado en un grupo de Universidades Experimentales e Institutos y Colegios Universitarios, ya que éstas son instituciones sobre las cuales mantiene su control, no así en el caso de las universidades autónomas. De esta manera, para lograr el propósito de ampliar la cobertura de la ES, las políticas públicas en materia educativa se orientan más al abordaje del problema cuantitativo, debido a la necesidad de mejorar la cobertura a través de enfoques no convencionales, distintos de aquellos que le son característicos al funcionamiento normal de los niveles y modalidades del sistema escolar venezolano. Sin embargo, uno de los elementos que no considera esta política es que, en la búsqueda de lograr la expansión con la creación y reforzamiento de las instituciones participantes en la Misión Sucre, se le está dando mayor peso a la función de la docencia para la formación de profesionales en carreras cortas y largas, sin profundizar con igual equilibrio el desarrollo de la función de investigación, lo cual impide que dichas instituciones continúen en su avance para dar cumplimiento a otro componente de su misión, como es la búsqueda de los saberes, en aras de la generación y difusión de conocimientos.

Pero tal vez el gran escollo sobre el cual tiene que trabajar duramente este gobierno consiste en poder retomar la gobernabilidad en los diferentes ámbitos de la sociedad venezolana, afectada fuertemente por la crisis política y económica actual, que tiene sus efectos sobre el funcionamiento del Sistema Escolar en general y en especial de la ES, al presentarse un debate continuo con otros actores del sistema, donde la mayoría de las universidades autónomas no necesariamente acompañan con sus esfuerzos las políticas públicas que el Poder Ejecutivo Nacional quiere llevar adelante no siempre dentro del marco de las estructuras formales del Estado Venezolano.

Es significativo expresar que uno de los logros más importantes para la ES venezolana es el reconocimiento del principio de autonomía universitaria, con rango constitucional, a partir de la aprobación por referéndum popular el 15-12-1999 de la nueva Carta Magna, lo cual además de ser plenamente aceptado por la comunidad académica, representa un respaldo fundamental a este sector por parte de la sociedad en general. En este sentido, el hecho de que la autonomía universitaria

tenga rango constitucional genera un ámbito relativamente protegido de ejercicio a favor de las universidades. Ello, en un momento dado, puede traer a la discusión si las acciones que se tomen o las normas sancionadas por los Poderes Públicos en cuanto a las universidades son realmente o no constitucionales. El respeto a este principio de autonomía está necesariamente en la agenda política de las universidades autónomas, pero la composición del CNU, donde son mayoría los representantes de las universidades experimentales, le da al Gobierno mayor poder de maniobra al designar directamente a las autoridades de estas últimas. (CRBV, 1999, Art 109).

El principal reto que enfrenta el actual gobierno, que a pesar de las políticas adelantadas en materia educativa no ha podido conciliar las políticas educativas como una verdadera política social, es lograr un consenso que le permita retomar la gobernabilidad. Si bien es cierto que a través de diferentes acciones coyunturales (Misiones) se han adelantado iniciativas relevantes en la mejora del acceso a la ES, ellas sólo son un paliativo de corte populista a los problemas cruciales de la actual sociedad venezolana: pobreza, desempleo, vivienda, exclusión escolar y necesidad de incrementar el acceso a la educación, en especial a la superior. Además, las propuestas de estas misiones educativas, y en especial la Misión Sucre, que está dirigida a la ampliación de la cobertura de la ES, representan una solución fuera del sistema formal de educación, es decir, fuera de la institucionalidad existente para llevar adelante la educación nacional en este nivel. Ello le otorga poca fuerza para poder mantener en el tiempo una política de mejoramiento en el acceso de los sectores populares dentro de la población escolarizable entre 18-24 años y poder desplegar un esfuerzo de mejora del desempeño estudiantil, para no sólo promover el acceso sino la permanencia en el sistema. Además, no ha sido ésta una acción compartida por todos los actores de poder del Sistema de ES, donde la resistencia de las universidades autónomas ha sido notable.

La falta de acompañamiento en el desarrollo de las políticas educativas del gobierno obedece, para las autoridades y ciertos sectores universitarios, al hecho de que perciben que las acciones planteadas para llevar adelante la política de ampliación de la cobertura del Sistema de ES, son más bien operativos coyunturales que no significan una solución del problema desde la institucionalidad. Al verse el problema

dentro de un horizonte temporal de largo alcance, su solución no estriba sólo en el gobierno, sin la participación de actores vitales como lo son las propias instituciones de ES, en el marco de un proceso de negociación que debe caracterizar la democracia participativa y protagónica establecida en la Carta Magna de 1999. Tampoco estos actores aceptan que las opciones que se asuman para mejorar el acceso con equidad de una mayor cantidad de jóvenes y adultos excluidos, atenten contra el crecimiento y desarrollo, es decir la institucionalidad del Sistema de ES, donde las instituciones educativas existentes ya tienen una situación precaria en términos de asignación de recursos para poder llevar adelante una educación de relativa calidad, dada la crisis y la urgencia de lograr la formación de una generación de relevo, así como para resolver los problemas de recursos materiales, financieros, tecnológicos y de información para poder seguir acometiendo las labores de docencia, investigación y de extensión desde una perspectiva de pertinencia social para el desarrollo nacional.

Por último, no se acepta la pérdida de espacios que significa que el gobierno educativo de la Educación Superior venezolana, no sólo se concentre en el papel de rector de las políticas públicas para el desarrollo de este sector, tal como le compete; sino que actúe también como ejecutor de las mismas, en detrimento del papel que por naturaleza le es propio a las universidades y otras instituciones educativas de la ES, a veces favoreciendo la asignación de recursos a programas coyunturales y que no fortalecen el sistema instituido para educar, generar y difundir conocimientos en este nivel de la educación, tal como son los propósitos básicos de su existencia. Más aún, mediante la presentación de una resolución, decreto, proyecto de ley o iniciativa importante por parte de la actual gestión de gobierno, con frecuencia se abre un camino de enfrentamientos y luchas que impiden gobernar con libre maniobra, al no haber consenso entre los diferentes actores políticos de poder en la sociedad venezolana y el gobierno sobre el proyecto político nacional a desarrollarse y la educación a implantarse como soporte del mismo.

Finalmente, este balance ha pretendido ser una síntesis evaluativa de la evolución de las políticas educativas, ya cuantitativas o cualitativas que el Estado venezolano ha desplegado a lo largo de los años finales del siglo XX y los primeros de este nuevo milenio, para que sirva de insumo para los procesos de reflexión que deben adelantar, tanto el Estado venezolano, como los otros sectores de la vida nacional, con el

propósito de establecer un curso de acción estratégicamente válido frente a los retos que tiene ante sí la Educación Superior, en aras de poder ofrecer a futuro una Educación Superior sin exclusión, de calidad y con pertinencia social.

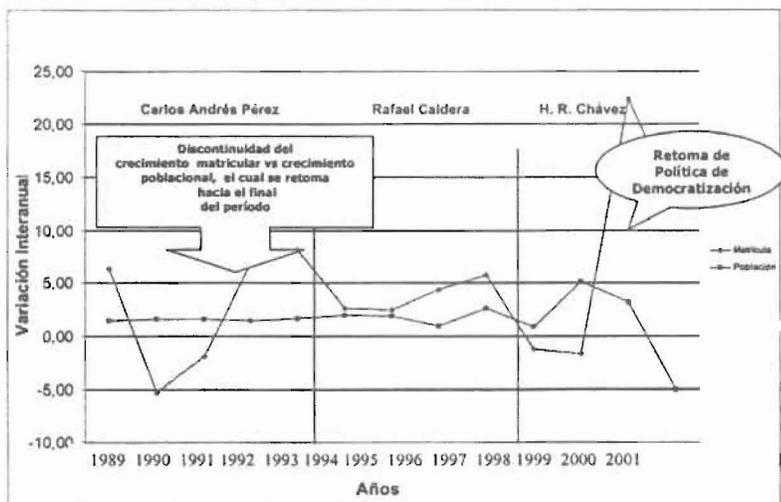
Conclusiones

Como una de las conclusiones más importantes del estudio destaca cómo, a través de los diferentes períodos de gobierno, las políticas públicas desarrolladas revisten una coherencia significativa con los proyectos políticos de dirección del país, donde la búsqueda de la expansión matricular, al menos en la formulación, fue una constante, reflejando ser una política no sólo de cantidad, sino también de calidad en apoyo al desarrollo del modelo político de la democracia representativa y del modelo económico de dirección de los diferentes gobiernos de turno.

Por otro lado es de mencionar cómo la Educación Superior, en su evolución, fue influenciada por la crisis del modelo político y de crecimiento económico social venezolano, a todo lo largo de su desarrollo, sobre todo a partir de 1989, en relación a la cual la ausencia hasta nuestros días de una política de desarrollo de una generación de relevo de sus docentes e investigadores fue y seguirá siendo, en el futuro previsible, su principal "Talón de Aquiles" para poder ofrecer una educación de calidad y con pertinencia social.

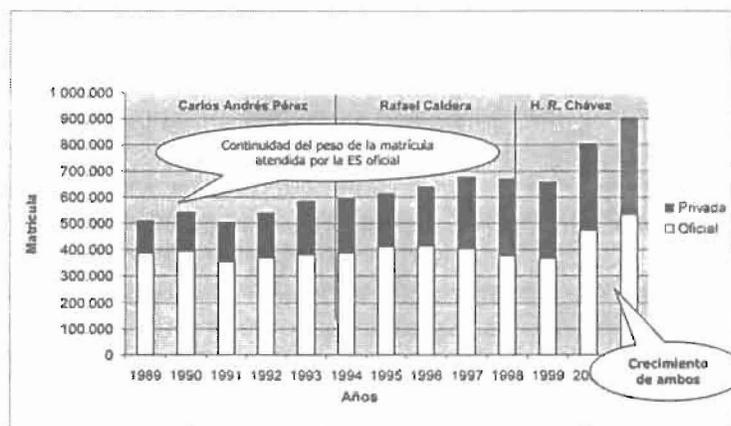
Además, es de indicar que uno de los principales desafíos que tiene planteado la administración del Presidente Hugo Chávez Frías, es llevar adelante políticas en orden a poder ofrecer una educación superior que garantice la oportunidad de acceso sin restricciones para el desarrollo profesional de la población, la calidad de la enseñanza y la pertinencia social de la misma, donde la implantación de un sistema paralelo de poca institucionalidad forma parte de la agenda política de su gobierno en materia de educación superior; y que si bien, dicho ensayo puede contribuir a la expansión de la oferta educativa de la educación superior, no es menos cierto que podría constituirse en una de las restricciones fundamentales para poder ofrecer un servicio de calidad y excelencia que asegure, tanto la formación del talento humano, como la propia generación de conocimientos y el intercambio pertinente con los diferentes sectores sociales de la nación venezolana.

Figura 1
Matrícula y población, variación % interanual
por períodos presidenciales



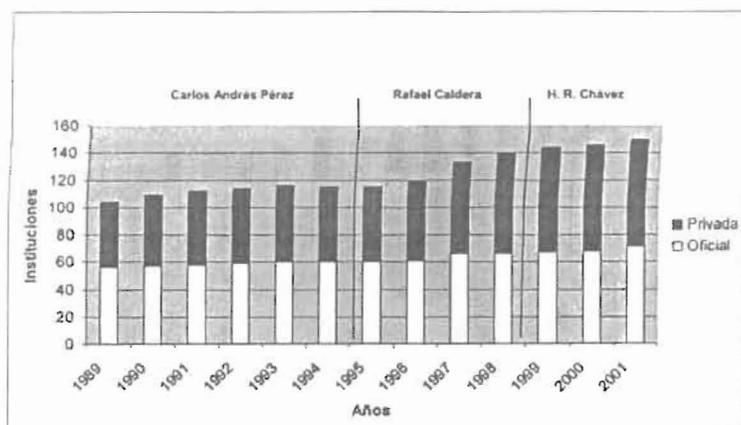
Elaboración Propia, Graffe, G. (2006). Datos tomados de CNU-OPSU. Boletines Estadísticos de la Educación Superior. Varios años.

Figura 2
Matrícula por tipo de institución de educación superior
período 1989-2001



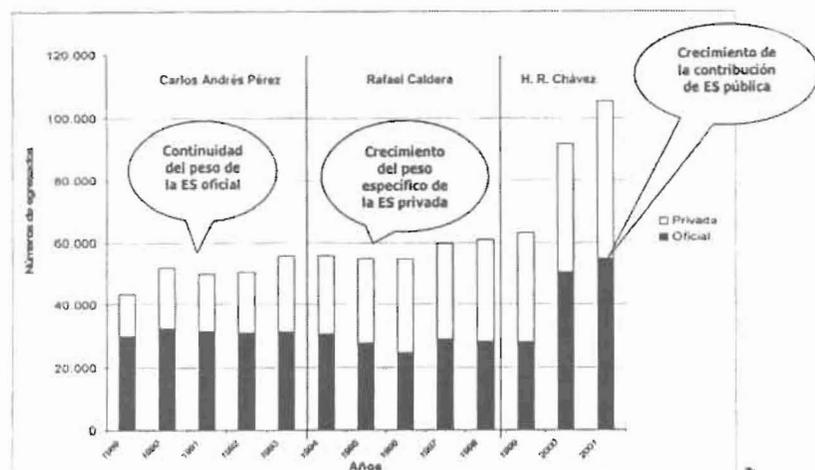
Elaboración Propia, Graffe, G. (2006). Datos tomados de CNU-OPSU. Boletines Estadísticos de la Educación Superior. Varios años.

Figura 3
Número de instituciones de educación superior
periodo 1989-2001



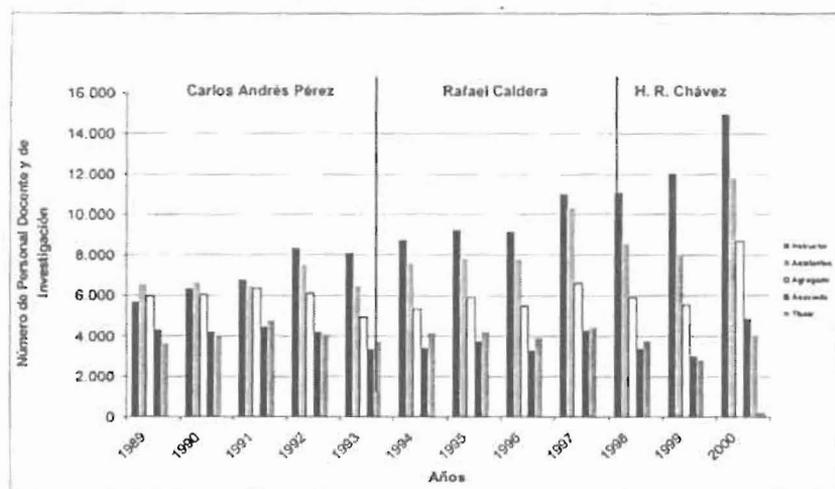
Elaboración Propia, Graffe, G. (2006). Datos tomados de CNU-OPSU. Boletines Estadísticos de la Educación Superior. Varios años.

Figura 4
Egresados de educación superior 1989-2001



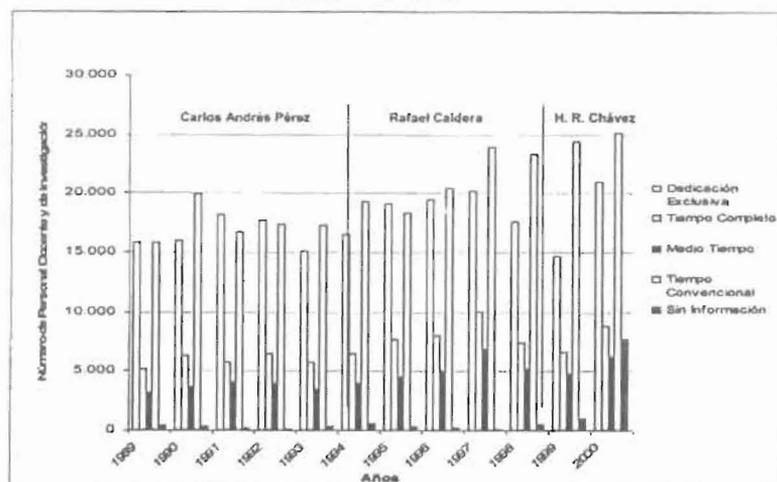
Elaboración Propia, Graffe, G. (2006). Datos tomados de CNU-OPSU. Boletines Estadísticos de la Educación Superior. Varios años.

Figura 5
Personal Docente y de investigación por categoría
periodo 1989-2001



Elaboración Propia, Graffe, G. (2006). Datos tomados de CNU-OPSU. Boletines Estadísticos de la Educación Superior. Varios años.

Figura 6
Personal Docente y de investigación por tiempo
de dedicación. Periodo 1989-2001



Elaboración Propia, Graffe, G. (2006). Datos tomados de CNU-OPSU. Boletines Estadísticos de la Educación Superior. Varios años.

Referencias

- Bravo J., L. (1992). La educación nacional: proceso, planificación y crisis, 1958-1987. *Tesis Doctoral*. Caracas: Cendes-UCV.
- Bravo J., L. (1999). *La escuela venezolana. Educación de masas, políticas y resultados a partir de 1958*. Caracas, Venezuela: Episteme.
- Bravo J., L. (2000). La reforma educativa en tiempos de exclusión: Si de refundar la educación venezolana se trata, pensemos en lo ya hecho y consideremos sus problemas fundamentales. En: Bravo J., L., Ramírez, T., Pernía V., E. (2000). *El Sistema Educativo Venezolano. Reforma, descentralización y trabajo docente*, 1-62. Caracas, Venezuela: Panapo.
- Castellano, M., E. (1990a). Estilo de desarrollo y políticas para la educación superior en Venezuela. *Revista de Pedagogía*, 21 (XI), 27-44. Caracas, Venezuela: Escuela de Educación – FHE- UCV.
- Castellano, M., E. (1990b). Estilo de desarrollo, modelos educativos y legislación para la educación superior en Venezuela (1958-1988). Un intento de comparación. *Revista de Pedagogía*, 23 (XI), 27-44. Caracas, Venezuela: Escuela de Educación – FHE- UCV.
- Castellano, M., E. (1998). La educación universitaria y superior en Venezuela. En: Castellano, M., E. – Coordinadora. (1998). *Aportes para la Educación Superior Comparada: Venezuela y Cuba*, 77-108. Caracas - Venezuela: CEP-FHE-UCV.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. (1990). Un proyecto educativo para la modernización y la democratización. Caracas: Autor.
- Consejo Nacional de Universidades-Oficina de Planificación del Sector Universitario. (1980). *Separata Estadística. Información básica sobre algunas variables en Educación Superior*. 2. Caracas: Autor.
- Consejo Nacional de Universidades-Oficina de Planificación del Sector Universitario. (2000). *Boletín estadístico de educación superior*, 15. Caracas: Autor.
- Consejo Nacional de Universidades-Oficina de Planificación del Sector Universitario. (2001a). Proyecto "Alma Mater" para el Mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación universitaria en Venezuela. *Cuadernos OPSU*, 1. Caracas: Autor.
- Consejo Nacional de Universidades-Oficina de Planificación del Sector Universitario. (2003). *Boletín estadístico de educación superior*, 20. Caracas: Autor.
- Consejo Nacional de Universidades-Oficina de Planificación del Sector Universitario. (2004). *Boletín estadístico de educación superior*, 21. Caracas: Autor.
- Constitución de la República de Venezuela (Extraordinario). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 662.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Extraordinario). (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.453.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación. (1971). *IV Plan de la Nación 1970-1974*. Caracas: Autor.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación. (1976). *V Plan de la Nación 1976-1980*. Caracas: Autor.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación. (1981a). *VI Plan de la Nación 1981-1985*. Caracas: Autor.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación. (1981b). *VI Plan de la Nación 1981-1985*. Caracas: Autor.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación. (1989). *VIII Plan. El Gran Viraje. Lineamientos del VIII Plan de la Nación*. Caracas: Autor.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación. (1990). *VIII Plan. El Gran Viraje. Lineamientos del VIII Plan de la Nación*. Caracas: Autor.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación. (1995). *Un Proyecto de País. Venezuela en Consenso. Documentos del IX Plan de la Nación*. Caracas: Autor.
- Cortázar, J., M. (2004). La experiencia venezolana en materia de evaluación de instituciones universitarias. Lecciones, tendencias y retos. *CNU-OPSU-MES (2004), Revista Experiencias Universitarias* 1(2), 121-159. Caracas, Venezuela.
- Cortázar, J., M. (2005). *Experiencias nacionales en materia de evaluación y acreditación de las instituciones universitarias. Tensiones, logros y lecciones*. Caracas: Fondo Editorial de Humanidades y Educación UCV – Fondo Editorial FUNDAYACUCHO – Fundación Gran Mariscal de Ayacucho.
- Esté S., N. (1998). *La educación superior venezolana. Una institución en crisis*. Caracas: CDCH – UCV.
- García G., C. (1993). *Educación superior en Venezuela: La difícil búsqueda hacia un nuevo perfil de prioridades*. Caracas: Cuadernos del CENDES – Segunda Época 10(22), 67-115.
- García G., C. (1998a). *La educación superior en Venezuela: una perspectiva comparada en el contexto de la transición hacia la sociedad del conocimiento*. Caracas: Cuadernos del CENDES – Segunda Época 15(37), 11-54.
- García G., C. (1998b). *Situación y principales dinámicas de transformación de la Educación Superior en América Latina*. Caracas: IESALC-UNESCO – FUNDAYACHUCHO.
- Graffe, G. (2003). *Políticas Públicas en la Educación Venezolana a partir de 1958. Controversias entre Políticas de Cantidad y Calidad*. Tesis Doctoral. Caracas: FCJP – UCV.
- Graffe, G. (2005). *Políticas públicas educativas frente a la crisis, reforma del estado y modernización de la educación venezolana 1979-2002*. Caracas: Ediciones Secretaría – Ediciones Vicerrectorado Académico – Universidad Central de Venezuela.

- Graffe, G. (2006). *Políticas Públicas en la Educación Superior Venezolana 1989-2004. Controversias entre Políticas de Cantidad y Calidad*. Trabajo de Grado Maestría en educación Superior. Caracas: FHE – UCV.
- Ley Orgánica de Educación (Extraordinario). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 2635.
- Ley de Universidades (Extraordinario). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 6 de diciembre de 1958, 576. Decreto 458 de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela.
- Ley de Universidades. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 8 de septiembre de 1970, 1.429.
- Ministerio de Educación. (1975). *La revolución educativa 1974-1975*. Caracas: Autor.
- Ministerio de Educación. (1986a). *VII Plan de la Nación 1984-1988. Proyecto Estratégico N° 10: Acceso a la educación y a la cultura. Operaciones, acciones y subacciones*. Caracas: Autor.
- Ministerio de Educación, ME. (1986b). *Memoria y Cuenta*. Caracas: Autor.
- Ministerio de Educación, ME. (1989). *Memoria y Cuenta*. Caracas: Autor.
- Ministerio de Educación, ME. (1990). *Memoria y Cuenta*. Caracas: Autor.
- Ministerio de Educación, ME. (1993). *Memoria y Cuenta*. Caracas: Autor.
- Ministerio de Educación, ME. (1994). *Memoria y Cuenta*. Caracas: Autor.
- Ministerio de Educación, ME. (1996). *Memoria y Cuenta*. Caracas: Autor.
- Ministerio de Educación, ME. (1997). *Memoria y Cuenta*. Caracas: Autor.
- Ministerio de Educación, ME. (1998). *Memoria y Cuenta*. Caracas: Autor.
- Rey, J., C. (1987). *El futuro de la democracia en Venezuela*. En Silva Michelena (Coord.). *Venezuela hacia el 2000. Desafíos y opciones*. Caracas: Nueva Sociedad – ILDIS – UNITAR/PROFAL.
- Rey, J., C. (1998). *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas – UCV.
- Rodríguez, N. (1996). Las tres décadas de la democracia. *Historia de la educación venezolana*. En Rodríguez, N. (Comp.). *Seis ensayos* (pp. 236-293). Caracas: CEP-FHE-UCV.
- Sardi, M. (1994). *Nuevas políticas del Consejo Nacional de Universidades sobre la creación de instituciones*. OPSU. *Revista Análisis*, 3(1), 7-20. Caracas: Autor.
- Villarroel, C. & Mejías, E. (1994). *Evaluación institucional de las universidades. Caso Venezuela*. OPSU. *Revista Análisis*, 3(1), 77-106. Caracas: Autor.

Fuentes electrónicas:

<http://www.conaba.org.ve>

<http://www.ppi.org.ve>