

Polarización y tensiones en la educación superior venezolana¹

Carmen García-Guadilla

Resumen

En este trabajo, se presenta un análisis de la situación de la educación superior en Venezuela, tomando como eje la polarización y tensiones existentes en el país, especialmente en el presente siglo. Reseña la diferencia entre las políticas públicas entre el primero y el segundo periodo del gobierno de Hugo Chávez y expresa que las fuertes tensiones entre los actores de una y otra etapa se reflejan, entre otras cosas, en el desmantelamiento del programa Alma Mater. El sistema de la educación superior está constituido por diferentes dimensiones que representan ejes interconectados, la autora considera que los más importantes son: autonomía, rendición de cuentas, ingreso, financiamiento y diferenciación institucional. A partir de estos ejes, presenta una serie de reflexiones que podrían ser útiles en los diferentes escenarios posibles para crear un sistema nacional de educación superior que responda a las necesidades de todos los sectores del país, pues la educación no debe ser una política de gobierno, sino una política de Estado con la participación y responsabilidad de toda la sociedad.

Palabras clave: educación superior, polarización y tensiones, escenarios de la educación superior, Venezuela.

Carmen García Guadilla

cgguadilla@cantv.net

Profesora titular y ex directora del Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela. Actualmente coordina la Cátedra UNESCO y el Observatorio *Pensamiento Universitario Latinoamericano*.
Temas de investigación: educación superior comparada en América Latina.

¹ El presente texto corresponde a una versión resumida y revisada del documento de trabajo “Tensiones de la educación superior venezolana en un contexto de explícita polarización política”, publicado en *Temas para la Discusión*, núm. 9, CENDES/UCV, Caracas, Abril 2011. Agradezco a María Cristina Parra-Sandoval los comentarios a la presente versión.



Polarização e tensões na educação superior venezuelana

Resumo

Neste trabalho, apresenta-se uma análise da situação da educação superior na Venezuela, tomando como eixo a polarização e as tensões existentes no país, particularmente no presente século. Resenha a diferença entre as políticas públicas do primeiro e o segundo período de governo de Hugo Chávez e expressa que as fortes tensões entre os atores de uma e outra etapa se refletem, entre outras coisas, no desmantelamento do programa Alma Mater. O sistema de educação superior está constituído por diferentes dimensões que representam eixos interligados, a autora considera que os mais importantes são: autonomia, prestação de contas, ingresso, financiamento e diferenciação institucional. A partir destes eixos, apresenta uma série de reflexões que poderiam ser úteis nos diferentes cenários possíveis para criar um sistema nacional de educação superior que responda às necessidades de todos os setores do país, pois a educação não deve ser uma política do governo, mas uma política de estado com participação e responsabilidade de toda a sociedade.

Palavras chave: educação superior, polarização e tensões, cenários da educação superior, Venezuela.

Polarization and tensions in higher education in Venezuela

Abstract

This article presents an analysis of the situation of higher education in Venezuela focused on the existing polarization and tensions in the country, in particular in this century. It reviews the difference between public policies in the first and second presidential term of Hugo Chávez and describes that the strong tensions between the players of the first and second term are reflected, among others, in the dismantling of the Alma Mater program. The higher education system consists of different dimensions that represent interconnected central themes; the author considers that the most important ones are: autonomy, accountability, income, financing and institutional differentiation. Based on these core subjects she submits a series of reflections that could be useful in the different possible scenarios to create a national higher education system that responds to the needs of all sectors in the country, since education should not be a government policy, but a State policy with the involvement and responsibility of society as a whole.

Key words: higher education, polarization and tensions, scenarios of higher education, Venezuela.

Recepción: 8/3/12. Aprobación: 1/5/12.



Durante la década de los noventa, las turbulencias en el escenario político presentes en Venezuela, con dos intentos de golpe de Estado,² podrían explicar en parte el que no hubiera políticas públicas en la educación superior. En Venezuela no se logró en esa década superar el modelo de financiamiento basado en insumos y en negociaciones políticas, no se logró crear sistemas de información actualizada que permitieran tomar decisiones de alcance estratégico, ni tampoco fue posible crear mecanismos nacionales de rendición de cuentas para el aseguramiento de la calidad como sucedió en la mayoría de los países europeos en la década de los ochenta y en otros países de América Latina en los noventa. Si bien los posgrados sí contaban con un sistema de evaluación, el mismo había sido creado en la década anterior. Lo más importante de resaltar como políticas en la década de los noventa fue la proliferación de programas de incentivos a la investigación (PPI), tanto de alcance nacional como programas localizados en algunas universidades.³ Todos estos programas fueron desapareciendo, excepto el programa nacional, el cual fue sustituido por otro, con características muy diferentes, y cuya crítica fundamental fue que en el diseño del mismo no participó la comunidad académica.⁴

A pesar de la ausencia de políticas públicas en esa década, Venezuela todavía seguía ocupando el segundo lugar de América Latina en cuanto a la *tasa de cobertura* en educación superior, 32%, comparado con 17% que era el promedio que había en la región para mediados de la década de los

noventa. Por otro lado, se había logrado consolidar un sistema de educación superior con un grupo de universidades públicas autónomas que había cumplido, desde hacía varias décadas, un papel de crucial importancia, no solamente en dar a la sociedad profesionales y nuevos conocimientos, sino también por haber jugado un rol de relevancia en la inducción y fortalecimiento de valores inherentes a la condición democrática, derechos humanos y movilidad social, debido a la expansión del sistema durante las décadas de los sesenta y setenta.

En la primera década del presente siglo, recién instaurado el gobierno de Hugo Chávez, la educación superior se encontraba con un doble desafío. Por un lado, debía enfrentar las tensiones acumuladas por ausencia de reformas orientadas a organizar el sistema, pero además debía encarar los desafíos emergentes de una nueva agenda de transformación del milenio que comenzaba.⁵ Ahora bien, esos desafíos, si bien estuvieron presentes en la primera etapa de ese gobierno, no fueron relevantes durante la segunda etapa, cuando las políticas públicas se orientan a crear y reforzar una nueva institucionalidad, acentuándose la polarización entre muchas de las instituciones creadas antes y aquellas creadas después por el gobierno de Hugo Chávez. Esta polarización es peculiar de este gobierno, pues la misma no se observa ni siquiera en los países integrantes del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América).⁶

La polarización en la educación superior se asocia con la polarización política del país; sin embargo, la primera no tiene el mismo significado, ya

² Para mayores detalles sobre los aspectos sociopolíticos de este periodo, véase García Guadilla, 2004.

³ Estos programas, especialmente el de nivel nacional, impactaron en los siguientes resultados: contar con una base de datos de los investigadores del país, elevar la dedicación a la investigación, incentivar la creación de revistas, y también contribuyó a compensar los bajos salarios de los profesores.

⁴ Para más detalles, véase López Hernández (2011), director, en el primer periodo del gobierno de Chávez, de la institución que coordina el programa.

⁵ Nuevos contextos globales caracterizados por fuerte competencia por los talentos, nuevas formas educativas transnacionales, fuertes dinámicas de movilidad (profesores, estudiantes y el propio conocimiento) y alta explosión de la interactividad en los procesos de aprendizaje y en las relaciones con el entorno, debido a los nuevos avances que se dieron en la internet a comienzos del presente siglo.

⁶ Lo integran: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda.



que no se puede etiquetar de derecha a las universidades que no están con el gobierno y de izquierda a las nuevas universidades que ha creado el gobierno de Hugo Chávez. Esto porque en las universidades nacionales autónomas, que han tenido una actitud crítica al actual gobierno (igual que la han tenido con todos los gobiernos anteriores), es donde se encuentra la intelectualidad de izquierda, que rechaza el autoritarismo, el militarismo, la ineficiencia, la corrupción. Es bueno aclarar esta situación, debido a la confusión que se genera fuera del país en el sentido de considerar que cualquier oposición a Hugo Chávez es de derecha.

Uno de los elementos donde se observa esta polarización es en la existencia de dos asociaciones de rectores. Una de ellas, la Asociación de Rectores Universitarios (AVERU), se creó hace varias décadas, y a ella pertenecen las cinco universidades nacionales autónomas más antiguas del país, que se rigen por la ley de Universidades de 1970; la otra, Asociación de Rectores Bolivarianos (ARBOL), que

integra a las universidades públicas creadas durante el gobierno del presidente Chávez y dependen directamente del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU).

En 2000, Venezuela tenía una matrícula de pregrado de alrededor de 800 mil estudiantes; para el 2010 tiene más de dos millones (véase García Guadilla *et al.*, 2006 y Parra *et al.*, 2011). Las nuevas universidades y programas que fueron consolidando una “nueva institucionalidad”, están conformadas por la gigantesca expansión de la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA),⁷ la Universidad Bolivariana,⁸ la Misión Sucre,⁹ y expresiones de esta última como los Fundos Zamoranos Universitarios,¹⁰ y las Aldeas Universitarias.¹¹

Resulta conveniente aclarar las diferencias que existen entre el primero y segundo periodo del gobierno de Chávez.¹² El corte entre los dos periodos producido a mediados de la primera década de gobierno se debió fundamentalmente a la

⁷ A pocos meses de instaurado el gobierno de Chávez, se crea la UNEFA, con sede principal en la Región Capital y núcleos en lugares del país requeridos por las Fuerzas Armadas. Durante toda la década de los dos mil, esta universidad emprendió un gigantesco proceso de expansión matricular sin precedentes, pues de 2 800 inscritos en octubre de 2003, pasó a 235 000 en 2009, contando con 61 sedes en casi todos los estados del país.

⁸ La *Universidad Bolivariana* fue creada mediante Decreto Presidencial en el 2003, como una alternativa al sistema educativo tradicional. Parte de su misión es “contribuir a cambiar al Estado venezolano en la refundación del país”. Tiene sedes en siete estados del país.

⁹ La *Misión Sucre* funciona en una infraestructura conformada por una gran red de espacios denominados para efectos de la Misión: “Aldeas Universitarias” (considerados Ambientes Locales de Desarrollo Educativo Alternativo Socialista). Las aldeas se encuentran divididas en tres grupos: a) escuelas, liceos, casas de cultura, centros penitenciarios y aulas de instituciones de educación universitaria; b) instalaciones construidas por la Fundación Misión Sucre, y c) edificaciones construidas por la Corporación Venezolana de Guayana, PDVSA, Fuerza Armada, Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, gobernaciones, alcaldías, entre otras.

¹⁰ Los *Fundos Zamoranos Universitarios* fueron concebidos como “un sistema de relaciones académicas-comunitarias, de orientación socioproductiva y cultural, en el cual la Unidad de Producción Agroalimentaria tiene su centro de acción. Su finalidad fundamental es contribuir con los planes de desarrollo rural y de seguridad alimentaria del Estado”. Su objetivo es ofrecer un estímulo a los bachilleres de las zonas rurales del país para que se incorporen a las carreras agroalimentarias y, simultáneamente, a las actividades asociadas a la producción de alimentos. Además del Ministerio de Educación Superior, participan otros ocho Ministerios (Planificación y Desarrollo, de Ambiente y Recursos Naturales, de Ciencia y Tecnología, Producción y Comercio, Salud y Desarrollo Social, Infraestructura, Educación, Cultura y Deportes, Agricultura y Tierras), más el Instituto Nacional de Tierras, la Gobernación del Estado Falcón y FOGADE).

¹¹ Las *Aldeas Universitarias* se ubican en lugares lejanos de los centros educativos. Para su funcionamiento se aprovechan las ofertas de instituciones ya establecidas que, de acuerdo con su especialidad, ofrecen los servicios que necesita una zona específica. Algunos críticos consideran que han tenido pocos resultados: “El año pasado se otorgaron 50 millardos de bolívares y no se ha hecho nada. La única que funciona es la de Santa Elena de Uairén, como parte del Proyecto Gran Sabana, que se construyó en nuestra gestión” (Fuenmayor, 2005a).

¹² Algunos autores (Parra-Sandoval, 2011) prefieren hablar de tres etapas, la primera que cubre el periodo 1999-2002, cuando el gobierno se concentra en el gran programa Alma Mater, de mejoramiento de la calidad y la equidad para todo el sistema; la segunda etapa (2002-2010) que incluye dos periodos: 2003-2006, con la creación de la Universidad Bolivariana y la Misión Sucre, y 2007-2010, con el primer plan socialista Proyecto Nacional Simón Bolívar, orientado la construcción del Socialismo del Siglo XXI. En nuestro caso, se ha preferido incluir en el primer periodo (1999-2005) a las dos etapas consideradas en el caso de Parra-Sandoval, respondiendo a las características de los diferentes equipos que son responsables de las políticas públicas de la educación superior y a un cambio drástico en todas las políticas que se venían haciendo hasta entonces.



sustitución de unos equipos por otros en las instancias más importantes de las políticas públicas y a hacer un borrón y cuenta nueva de todas las políticas del primer periodo. El movimiento fue tan brusco que se asocia a una especie de *tsunami*. Los equipos del primer periodo eran personas de izquierda reconocidas en el mundo académico,¹³ los cuales fueron sustituidos por equipos nuevos, donde hubo diversidad de actores, muchos de ellos vinculados a influencias cubanas.

En el primer periodo hubo un avance en políticas públicas dirigidas a la calidad, la equidad y la pertinencia para todo el sistema, o sea, la polarización no se había hecho tan explícita. En la segunda etapa, los nuevos equipos que entraron al escenario de las decisiones en esos organismos descontinuaron los proyectos más importantes que se habían planteado en la etapa anterior. Focalizaron su atención en una nueva institucionalidad en términos cuantitativos, y dieron una nueva orientación a la Universidad Bolivariana.¹⁴

Las tensiones entre los actores que diseñaron las políticas en el primer periodo del propio

gobierno de Chávez y algunos de los de ese mismo gobierno que les suplantaron, se ven reflejadas en el desmantelamiento del programa bandera de las políticas públicas para todo el sistema, el programa Alma Mater.¹⁵

El segundo periodo (mediados de la década de los dos mil), además del reforzamiento de la nueva institucionalidad, estuvo orientado a lo que el gobierno llamó la refundación de la república.¹⁶ Sobre la falta de aseguramiento de calidad de los nuevos programas, el propio director de la principal instancia en diseñar las políticas públicas del primer periodo, la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) durante el gobierno de Chávez, asume una posición crítica en cuanto al rumbo que estaba tomando la educación superior con los nuevos equipos y señala la inversión de grandes cantidades de dinero, sin ningún seguimiento sobre sus logros.¹⁷ También criticó que se estaban abriendo carreras de pregrado en instituciones públicas asociadas al gobierno, sin la aprobación del Consejo Nacional de Universidades (CNU), órgano legalmente facultado para ello,

¹³ Los principales actores de la política oficial en educación superior durante ese primer periodo, fueron profesores que en la década de los noventa habían liderado la política universitaria desde sus propias instituciones académicas con posiciones de rechazo hacia la política oficial de entonces, calificada de neoliberal. Una parte significativa de los ministros de ese primer periodo —y una buena parte de los miembros de sus equipos—, eran profesores de carrera de la principal universidad pública autónoma, la Universidad Central de Venezuela (UCV). El ministro de Educación (Héctor Navarro) había sido coordinador de Posgrados de la UCV. El director de la OPSU (Luis Fuenmayor) había sido presidente de la Asociación de Profesores, y más tarde rector, así como representante de los profesores ante el Consejo Universitario; la vice-ministra de Educación Superior, María Egilda Castellanos, había sido coordinadora de Extensión y presidenta de la Asociación para la Investigación Universitaria (APIU).

¹⁴ En este contexto, “los rasgos sobresalientes de estas políticas de educación superior pueden resumirse en la ideologización del proceso de cambios implementado; el desmantelamiento de instituciones y programas que no se identifiquen con la propuesta socialista y la creación de un sistema paralelo de educación superior” (Parra-Sandoval, 2011: 6).

¹⁵ En carta abierta al Presidente de la República, uno de los miembros que había formado parte en el diseño de políticas del primer periodo señala: “Atónita asisto al desmantelamiento del Proyecto Alma Mater para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Universitaria en Venezuela, lo cual obedece a instrucciones de la actual directiva de la OPSU. [...] me pregunto ¿se puede en nombre de la revolución, en nombre de unas posibles competencias institucionales que correspondan a tal o cual órgano del Poder Público, en nombre de a quién corresponda tal o cual cuota de poder o liderazgo, proceder de un plumazo a enviar todo a la basura y dejar a los verdaderos dueños de los beneficios en el limbo?” (Scott, 2005).

¹⁶ “Después del 2007 los planteamientos educativos se definen a partir del primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, donde la educación superior se orienta a la universalización de la educación, y a la adecuación de la educación superior al modelo productivo socialista. En este contexto los rasgos sobresalientes de estas políticas de educación superior pueden resumirse en la ideologización del proceso de cambios implementado; el desmantelamiento de instituciones y programas que no se identifiquen con la propuesta socialista y la creación de un sistema paralelo de educación universitaria” (Parra-Sandoval, 2011: 5).

¹⁷ Por otro lado, señala también los manejos inadecuados de los fondos en ese programa: “el censo no fue validado a sabiendas de que se inscribieron personas ya graduadas, que sólo buscaban una beca y hasta quienes no eran ni bachilleres. Yo lo exigí, como director de la OPSU, pero esa validación no se realizó. Presentamos informes técnicos criticando la docencia y la calidad de los facilitadores” (Fuenmayor, 2005).



como se exigía a todas las universidades del país, públicas y privadas.¹⁸

Se critica también la no creación de escuelas técnicas con articulaciones a las universidades, de manera que los estudiantes que así lo requieran puedan seguir estudiando pero con una destreza que los habilite para el trabajo, si fuera necesario. Lo que se llama Fondos Zamoranos Universitarios están más cerca de escuelas técnicas e institutos tecnológicos que de universidades. Se critica también que elevando todos estos institutos a universidades, sin la debida preparación, en vez de justicia, se estaba incurriendo en un engaño, pues muchos jóvenes ven frustradas sus esperanzas de superación, al no poder responder a niveles más altos por la deficiente preparación.¹⁹

Por otro lado, considerando que ha habido una gran expansión a través de la nueva institucionalidad, aun cuando no se tienen datos precisos, se critica que las políticas se focalizaron en la cantidad, sin que se hubieran superado los problemas de calidad de la educación que antecede a la superior. Se critica que no se dio atención prioritaria a políticas dirigidas a que toda la población tuviera educación pública preescolar y básica de calidad. Nadie duda que las políticas hubieran tenido mucho mayor mérito si se hubiera hecho un mayor esfuerzo en elevar la calidad de los niveles anteriores a la universidad, con educación pública de calidad mejor o igual que la de los colegios privados con los más altos logros de formación. Esto hubiera incidido en que las generaciones de estudiantes que acudieron a instituciones públicas

podrían, después de 13 años de gobierno, llegar en igualdad de condiciones que los estudiantes que han tenido el privilegio de estudiar en las mejores instituciones privadas. El acceso sólo será democrático si todos los actores han tenido las mismas oportunidades de formación previas al ingreso. Hace falta investigación sobre el impacto que pudo haber tenido esta política de expansión, en la calidad de la preparación, en la concreción de empleos de acuerdo con las expectativas, o si a lo más se logró la formación de cuadros afines a la “revolución bolivariana”.²⁰

Desde el punto de vista de la expansión, ha habido incrementos llamativos en la matrícula, aunque no es fácil para los investigadores tener acceso a esos datos para así poder validar los que da el gobierno. De acuerdo con los datos que reporta el gobierno a través de la web del Ministerio del Poder Popular de Educación Universitaria (MPPEU), Venezuela tiene una de las tasas de cobertura más altas del mundo (83%), “el país actualmente supera a naciones como Estados Unidos, Francia, España, Italia, Japón y China”.²¹ Curiosamente, la forma como el MPPEU legitima esta cifra es citando la fuente de los datos de UNESCO; sin aclarar que las cifras que publica UNESCO son las cifras enviadas por los gobiernos. O sea, que esas cifras son enviadas por el gobierno sin que haya sido posible que sean corroboradas por los investigadores. A los investigadores venezolanos no directamente vinculados con el gobierno, les ha resultado difícil, si no imposible, acceder a los datos correspondientes

¹⁸ “Si el Ministerio de Educación Superior abre programas de pregrado sin autorización del CNU, ¿significa eso que las universidades privadas también pueden abrir programas de pregrado sin solicitar autorización de dicho organismo?” (Fuenmayor, 2005).

¹⁹ Comentarios de José María Cadenas al documento de García Guadilla, 2004.

²⁰ De un modo enfático, algunos autores han calificado la educación de la nueva institucionalidad como “una escuela de cuadros”, considerando que el actual gobierno Chávez ha hecho del “servicio educativo el eje del populismo, masificando e ideologizando un sistema universitario y al tiempo minimizando los espacios de autonomía y calidad. Es la universidad revolucionaria contra la meritocracia, la tecnocracia, la diversidad y la calidad. Mientras tanto miles de especialistas estupendamente formados se siguen yendo del país, en un drenaje trágico de personas y de capital humano, que acompaña a la vez una reducción de los espacios no estatales de la sociedad y la economía” (Rama, 2012).

²¹ Véase <http://www.correodelorinoco.gob.ve/educacion-venezuela-categorias/venezuela-posee-quinta-matricula-universitaria-mas-alta-mundo/> [consulta: enero 2011].



a la nueva institucionalidad.²² Por otro lado, en el contexto de esa tremenda masificación, surge la pregunta sobre la preparación de tantos profesores que se han debido reclutar para la gran expansión de la matrícula, pues la preparación del profesor es fundamental en la fórmula para lograr una buena formación.²³ Otra crítica ha sido la sumisión o conversión de las nuevas instituciones en escuela de cuadros, con pensamiento único, sin espacio para desarrollar otras ideas, sin tolerancia para que profesores y estudiantes diserten sobre posiciones diferentes a las del gobierno.

Todos los países socialistas, entre ellos Europa del Este y Cuba, tuvieron como bandera lo social, y lograron adelantos importantes en cuanto a inclusión durante las primeras décadas de sus revoluciones, especialmente en las áreas de educación y salud. Sin embargo, en el caso de Venezuela, durante una década, se logró inclusión, pero con ayuda de los cubanos, y con las posibilidades que tuvo de construir infraestructura con la renta petrolera, pero ha sido una expansión sin conocimientos de alto nivel. Sin embargo, como no es fácil crear en poco tiempo sistemas de posgrado en las nuevas instituciones, el gobierno venezolano, a través del MPPEU, consolidó en 2010 importantes convenios con Cuba: “mediante el Convenio Integral de Cooperación Cuba-Venezuela, en el componente de educación universitaria se capacitó en ese año a más de 5 700 jóvenes venezolanos que realizaron estudios de posgrado en la República de Cuba. Adicionalmente, 3 944 venezolanos asistieron a actividades académicas en la isla caribeña” (MPPEU, 2011).

Resulta paradójico que Venezuela solicite a Cuba el apoyo para crear posgrados que ya están desarrollados en Venezuela en las universidades públicas autónomas. No hay información sobre si algunos de los estudiantes tuvieron la oportunidad de incorporarse a los posgrados de biotecnología, en donde Cuba tiene muchas fortalezas. Esto ha significado que mientras en Cuba se ha fortalecido su sistema de posgrados, con mayor matrícula y mayor financiamiento, en Venezuela, las universidades públicas autónomas están desmantelando algunos posgrados (incluidos algunos de medicina) por no tener recursos para sostenerlos.

Ahora bien, son las universidades nacionales autónomas las que continúan garantizando la investigación y los posgrados, aun cuando están siendo asediadas por problemas de financiamiento.²⁴ En Venezuela, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, el sector público ha jugado un importante papel en el desarrollo de los posgrados así como en la investigación científica. Por ejemplo, la mayoría del total de 644 posgrados acreditados en Venezuela está en el sector público de universidades nacionales autónomas; y el total de doctorados, que es el nivel por excelencia donde se realiza investigación, está también en ese sector (CCNP, 2012). Pero, lamentablemente, como se señaló en párrafos precedentes, por falta de financiamiento, se están desmantelando algunos posgrados y equipos de investigación de universidades nacionales autónomas, que ha costado mucho tiempo y esfuerzo consolidar.

²² Parra-Sandoval *et al.* (2011: 5), refiriéndose al aumento de cobertura manifiestan, “las cifras deben ser revisadas, primero, porque expresan el número de plazas ocupadas y no el número efectivo de estudiantes, segundo, por la dificultad para obtenerlas y validarlas y tercero, porque hay que evaluar si este acentuado proceso de masificación ha estado acompañado por lo menos de exigencias mínimas con relación a la calidad, no sólo del proceso de formación en sí mismo, de la cantidad de contenidos programáticos, de los recursos utilizados y de la infraestructura en general, sino la calidad del proceso académico”.

²³ Construir universidades no es lo mismo que construir cuarteles, o construir “mercales” (mercados populares), dicen algunos críticos.

²⁴ “En Venezuela se aprecia una paradoja en el periodo de estudio: mientras se obtienen los mayores ingresos del país por la vía de la venta de petróleo y de la recaudación fiscal, el financiamiento asignado a parte de las instituciones de educación superior en los últimos 3 años, ha afectado sus presupuestos de tal manera que les ha obligado a cerrar programas de financiamiento de investigación, limitar los recursos para equipos e insumos y ofrecer salarios poco competitivos” (Parra-Sandoval *et al.*, 2011: 7).



Con todas las dificultades financieras que tienen, las universidades nacionales autónomas continúan siendo las que mejor ubicación tienen en el *Ranking* Iberoamericano SIR 2011, relacionado con productos de investigación (SCIMAGO), aun cuando en términos globales, Venezuela está disminuyendo comparativamente con otros países de la región. Durante el periodo 2005-2009, Venezuela se ubica en el sexto lugar, en cuanto al “*output científico por país*”, después de Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia. Si se analiza el caso por universidades, se observa que si bien la Universidad Central de Venezuela es la que sale mejor clasificada en la comparación nacional, sin embargo, se ubica en el puesto 33 en la comparación regional, teniendo por encima a 19 universidades brasileñas, cuatro mexicanas, tres argentinas, tres chilenas, y las nacionales principales de Puerto Rico, Colombia y Uruguay.

En cuanto a propuestas de leyes de educación superior, la década del 2000-2010 quedará en la historia de la educación superior venezolana como el periodo de proliferación de propuestas de leyes de educación superior. En total seis propuestas.²⁵ La última propuesta tiene un final bastante inesperado. En diciembre de 2010 comienzan a circular rumores sobre la existencia de un nuevo proyecto de ley de educación universitaria que venía siendo elaborado de forma clandestina en el Ministerio (MPPEU). Temiendo que ese proyecto llegara a la Asamblea sin que hubiera sido discutido por la comunidad académica, representantes

de la ONG Asamblea Nacional de Educación, recogieron 37 000 firmas para apoyar otro proyecto que había venido siendo elaborado y discutido por representantes de varias universidades públicas y privadas. Sin embargo, fue muy confusa la entrega de dicho proyecto en la Asamblea, pues algunos oficialistas²⁶ no quisieron recibirlo.

Paralelamente, el 23 de diciembre en la madrugada la Asamblea Nacional, con mayoría oficialista, aprobó, a toda marcha, la Ley de Educación Universitaria (LEU) que le había sido entregada por el Ministerio (MPPEU), entre otras leyes que tuvieron mucha controversia, como la Ley Habilitante (que daba amplios poderes al presidente Chávez por hasta 18 meses, tiempo que cubría casi el periodo de su actual mandato).²⁷

En la elaboración de la LEU entregada por el MPPEU a la Asamblea Nacional, no hubo participación —y por lo tanto se desconocía el contenido— de la comunidad académica nacional, y también fueron excluidas personas conocedoras del tema tanto del lado opositor como del lado del oficialismo. Por otro lado, molestó también, tanto del lado opositor como en ciertos sectores del oficialismo, el ocultamiento del proceso de gestión de la ley, ya que sólo circuló de manera restringida y a veces secreta, y sólo se conseguía una versión escaneada días antes que la misma fuera presentada en la Asamblea Nacional.

Además de la preocupación por la forma en que había sido fraguada, de modo clandestino, y enviada a la Asamblea cuando las universidades

²⁵ Estas propuestas son: 1) *Propuestas para el Proyecto de Ley de Educación Superior*, elaborada por una comisión nombrada en 2003 por la vice ministra de Educación Superior, María Egilda Castellanos. 2) “*Hacia una nueva legislación de la universidad venezolana*”, propuesta coordinada por la UCV con el apoyo de AVERU (Asociación Venezolana de Rectores Universitarios). 3) PLESA (Proyecto de Ley de Educación Superior Alternativo), discutida por estudiantes de la Escuela de Trabajo Social de la UCV. 4) *Proposiciones para la nueva ley de universidades*, documento bajo la autoría de Luis Fuenmayor Toro. 5) *Proyecto de Ley de Educación Superior*, elaborado por la ONG Asamblea Nacional de Educación y representantes de universidades públicas y privadas. 6) *Ley de Educación Universitaria (LEU)*, preparada por el MPPEU.

²⁶ Oficialismo: “Conjunto de tendencias o fuerzas políticas que apoyan al Gobierno”, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española.

²⁷ Estas leyes fueron vistas por la oposición como zarpazos jurídicos destinados a destruir los restos democráticos que pervivían en la república venezolana, pues se anulaba la voluntad popular manifestada el 26 de septiembre del 2010, que dio una mayoría anti oficialista del 52% de la votación general, aún cuando, debido a cambios realizados por el oficialismo en los distritos electorales, éste quedó representado en la Asamblea con el 67% de diputados.



estaban de vacaciones para imponerla al menor costo político; también hubo preocupación por el contenido, ya que se criticaba que no resolvía problemas académicos, sino que la ley representaba una estrategia destinada fundamentalmente a aumentar la potestad del Ejecutivo, y acabar con la autonomía, ya que todos los poderes emanaban del Ministerio (MPPEU), de la misma manera que en el caso cubano.

El año 2011 comienza con manifestaciones de estudiantes y fuertes declaraciones en contra de la LEU por parte de la comunidad académica de las universidades convencionales. Por sobre todas las críticas prevalecía la concentración de poder por parte del MPPEU y la pérdida de la autonomía de las universidades autónomas, siendo que la autonomía de las cinco universidades nacionales autónomas, está establecida de manera explícita en la Constitución.²⁸

Debido a diversos factores, difíciles de calibrar en cuanto al peso de cada uno de ellos —manifestaciones de los estudiantes y profesores, declaraciones de asociaciones universitarias y consejos universitarios, declaraciones de los distintos gremios, cartas de personas cercanas al presidente Chávez, incluyendo personas del propio gabinete—, el presidente, a comienzos de enero de 2011, decidió vetar la Ley y devolverla a la Asamblea Nacional. Esta decisión, manifestada en una de las cadenas nacionales de televisión y radio, dejó atónitos tanto a los que elaboraron el proyecto de Ley (bajo la responsabilidad del MPPEU), a los diputados que aprobaron la Ley en la Asamblea Nacional, a los estudiantes del sector oficialista que habían defendido apasionadamente la LEU, así

como a los distintos sectores de la oposición. Además, Chávez destituyó al ministro del MPPEU, responsable del proyecto de la LEU, y nombró como sustituto a una persona con un perfil muy diferente al anterior, quién abrió un espacio de esperanza, a pesar de la poca credibilidad por parte de sectores de la oposición, que consideraron ese retiro como táctico.

Reflexiones abiertas a escenarios posibles

El clima de polarización, que permea todas las actividades del país, no ha permitido un contexto de confianza necesario para que hubiera sido posible establecer acuerdos de mínimos consensos con relación a una ley de educación superior o de políticas públicas en el nivel del sistema. Las universidades nacionales autónomas, en todos los países latinoamericanos y a través de la historia, han sido críticas a los gobiernos de turno, y esta característica ha sido difícil de aceptar por el gobierno de Hugo Chávez. Lo paradójico es que justamente en las universidades nacionales autónomas es donde históricamente se refugia la izquierda progresista, que no se pliega a las imposiciones ideológicas, vengan de donde vengan. Lo que reclaman es que la expansión de la nueva institucionalidad no sea a costa de destruir lo que ya existe, especialmente si lo que existe es de mayor calidad que lo que se pretende construir. Ahora bien, estando en un año electoral como es el 2012, resulta predecible que la polarización no sólo va a continuar, sino que va a profundizarse. En relación con las universidades, durante el mes de marzo han vuelto las agresiones por grupos

²⁸ En efecto, paradójicamente, en 1999, durante el gobierno de Chávez, se reconoce la autonomía universitaria en la Constitución Bolivariana de Venezuela. Artículo 109: “El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, estudiantas, egresados y egresadas de la comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación. Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley. Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley”.



violentos a la UCV, la principal universidad del país.²⁹ Estos grupos, aunque afectos al gobierno, no quiere decir que el gobierno los esté dirigiendo, pero de acuerdo con las autoridades de la UCV, el gobierno sí los está protegiendo.³⁰ Cualquiera sea la verdad, es muy trágico para un país que se esté destruyendo aquello que ha costado tanto construir, siendo que todavía no se ha construido nada que lo pueda suplantar.

Debido a lo impredecible de la situación actual, más que esbozar pronósticos, se presentarán algunas reflexiones que pudieran ser útiles para cualquier escenario con voluntad de trabajar en función de un sistema nacional de educación superior que responda de manera pertinente a las necesidades de todos los sectores del país, considerando que la nueva geopolítica mundial del conocimiento —cualquiera sea el rumbo político— se está diseñando alrededor de la capacidad de crear, captar y manejar el conocimiento. No solamente conocimiento básico para las grandes poblaciones, sino también conocimiento de alto nivel, considerando las necesidades básicas de los países pero también el papel que deben jugar en el escenario global del conocimiento. La educación de calidad en todos los niveles, y la producción de conocimiento avanzado, es lo que podrá garantizar más fehacientemente dar respuestas a los problemas de pobreza, así como estar preparados para aprovechar los conocimientos e innovaciones que se dan en otras partes del mundo. Por eso la educación, y sobre todo la educación superior, no debe ser una

política de Gobierno, sino una política de Estado, de largo plazo, y donde toda la sociedad se sienta responsable y participe en los desafíos que exige la sociedad nacional.

A continuación se van a presentar algunas ideas que podrían contribuir a la discusión de políticas de educación superior, cualquiera sea el escenario que prevalezca después de las elecciones de octubre del 2012, considerando la situación en que se encuentra Venezuela en los momentos actuales.

Como todo sistema, el de educación superior está constituido por diferentes dimensiones relacionadas entre sí, las cuales representan ejes interconectados, considerando los más importantes los siguientes: autonomía, rendición de cuentas, ingreso, financiamiento, diferenciación institucional. La *autonomía* tiene que ser responsable y para ejercerla dentro de un clima de confianza gobierno-instituciones de educación superior (IES), es necesario establecer mecanismos de intermediación que permitan ejercer la *rendición de cuentas*. A su vez, el *ingreso*, para que sea inclusivo y no incida desfavorablemente en la calidad, tiene que darse en un *sistema diferenciado de instituciones*. Por otro lado, a mayor *financiamiento* público mayor importancia tiene la *rendición de cuentas*, ya que la obligación de rendir cuentas implica demostrar ser eficientes con el presupuesto asignado, para lo cual es indispensable la *autonomía*. Las relaciones Estado-IES de algunos de los ejes, como el de rendición de cuentas, el ingreso y el financiamiento, ameritan la creación de nuevas coordinaciones.

²⁹ Para mayor información sobre actos violentos realizados a la UCV, en el Grupo Google Universidades Venezolanas Amenazadas, existen numerosos artículos sobre este tópico. El más reciente: "UCV.: violencia e impunidad": "Desde unos años para acá, se ha desatado la furia de algunos sectores violentos contra la principal universidad de Venezuela. Han sido incendiados el Rectorado, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, parte del estadio Universitario, quemados carros de las autoridades, golpeados estudiantes y profesores, secuestradas autoridades rectorales y decanales, en algunos casos con rostros descubiertos y en otros con capuchas [...] Existen pruebas contundentes y, sin embargo, las autoridades policiales no actúan y se hacen cómplices de la situación de violencia" (José Guerra, Director de la Escuela de Economía de la UCV, *Últimas Noticias*, 25-01-2012).

³⁰ En un informe solicitado por el Consejo Universitario de la UCV, y emitido por la Dirección de Asesoría Jurídica de esa universidad, se presenta la cronología de las denuncias efectuadas ante los Organismos Competentes del Estado de los hechos de violencia ocurridos en la UCV, durante la gestión rectoral 2008-2012. En total hay 52 denuncias donde se observa que, o no asistió el organismo correspondiente ante quien se dirigió la comunicación, o no hubo pronunciamiento, véase http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/secretaria/ATT00038.pdf [consulta: 1 de abril, 2012].



Estas coordinaciones son concebidas actualmente como espacios de intermediación con participación del gobierno y de las IES, para garantizar la autonomía de las mismas.³¹

Autonomía

Este es el eje más controversial de la ley de educación universitaria (LEU), propuesta por el MPPEU y sobre el que más se ha escrito y discutido, tanto en medios académicos, como en medios de comunicación. También es una dimensión que ha estado muy presente en la literatura sobre la universidad en la región.³² En principio, pareciera estar fuera de riesgo, si nos atenemos a la defensa que de este principio hizo la ministra que sustituyó al responsable de la ley vetada, en enero del 2011: “la autonomía es uno de los emblemas que “nosotros” (los revolucionarios) hemos defendido con nuestra propia vida; (...) pero también, la autonomía hay que respetarla pues está en la constitución nacional”.

Ahora bien, donde se produce un importante impase es en la cuestión electoral para la designación de las autoridades universitarias, ya que la LEU vetada proponía la votación paritaria de obreros, empleados, estudiantes y “trabajadores académicos”,³³ cuestión que sigue planteándose de manera central por asociaciones de estudiantes y sindicatos de administrativos y obreros de las universidades, afectos al gobierno. La mayoría de los críticos se preocupaban por las implicaciones que esto tiene considerando que la comunidad académica forma parte del campo de pertinencia de la autonomía. Otros críticos más enfáticamente plantearon que si la elección se rige por criterios clientelares, el remedio será peor

que la enfermedad, considerando además que la participación no se agota con la mera concurrencia de un proceso electoral (Cortázar, 2011).

En cuanto a la *autonomía responsable*, lo que enseñan las experiencias internacionales es la conveniencia de generar procesos de autorregulación que garanticen un equilibrio entre la autonomía universitaria y la obligación de rendir cuentas a la sociedad, a través de demostrar los logros de acuerdo a las misiones institucionales, con la transparencia debida de sus procesos. Los derechos confieren obligaciones. El derecho de ser autónomo, implica la obligación de ser transparente y rendir cuentas. En este sentido el concepto de autorregulación tiene un estrecho vínculo con el valor de autonomía institucional y con la libertad de la vida intelectual. El conocimiento no se desarrolla bajo condiciones de control externo ni florece allí donde está sometido a una rigurosa planificación. La invención, los descubrimientos, la reflexión y la erudición requieren un clima de libre comunicación y competencia basado en un fuerte componente de autogestión. Las sociedades actuales deben asumir riesgos. Y las sociedades que asumen riesgos tienen instituciones autónomas, para que desarrollen su capacidad de autogobierno en un contexto de rendición de cuentas.

Rendición de cuentas —Aseguramiento de la calidad— Sistemas de evaluación y acreditación

Los conceptos señalados han sido utilizados indistintamente. Sin embargo, en Venezuela, “rendición de cuentas” se identifica más con “cuentas financieras”. En esto, las universidades nacionales autónomas, como ha señalado reiteradamente un

³¹ Algunos autores también las llaman sistemas de intermediación, concebidos como instancias de mediación “de naturaleza mixta y autónoma e inter institucionales” (Cortázar, 2016).

³² La dimensión de autonomía y su historia, representa uno de los aspectos sobre los que más se ha escrito, tanto en Venezuela como en la región latinoamericana. Sobre últimas publicaciones regionales, véase Sader, Aboites y Gentili (eds.) (2008); sobre el caso de Venezuela véase Universidad Central de Venezuela (2008).

³³ Expresión que se utilizó en la LEU, para referirse a los profesores.



ex-rector de la Universidad Central de Venezuela (véase Giannetto, 2011), sí rinden cuentas, a diferencia de muchas otras universidades de la nueva institucionalidad que no lo hacen. Sin embargo, es distinto el panorama sobre el rendimiento de cuentas de los resultados de las actividades de gestión y académicas, o sea, en cuanto al aseguramiento de la calidad, y a la presencia de sistemas de evaluación y acreditación.

Ahora bien, la crítica que a menudo hacen personeros del gobierno venezolano a las IES por no rendir cuentas en cuanto a aseguramiento de la calidad, demuestra el no entender que esta acción implica un proceso cuya responsabilidad se da entre las dos partes, IES y gobierno. Los procesos de evaluación y acreditación a nivel nacional, necesitan instancias de intermediación, financiadas convenientemente por el Estado, para que funcionen, y es con la creación de esas nuevas coordinaciones que se desarrollan los procesos de rendición de cuentas en todos los países del mundo.

De acuerdo con algunos historiadores, es posible hablar de evaluación a partir del momento en que se crean las universidades, especialmente las que fueron establecidas por el gremio de profesores. Este gremio controlaba las normas de su trabajo y hacía cumplir las reglas en forma genuinamente autorreguladora. Sin embargo, la autorregulación se debilita con la implantación del modelo napoleónico de universidad, con gran influencia en América Latina a partir de la Independencia. Surge la noción pública de la universidad, haciéndose responsables a los gobiernos de los sueldos de los profesores y de garantizar mayor continuidad del apoyo financiero.

Durante las últimas décadas los procesos de evaluación y acreditación institucionales han formado parte de la agenda de transformación de muchos de los países desarrollados (en la década de los ochenta) y de América Latina (en la década de los noventa). Para el caso de nuestra región ha sido

importante la reflexión conceptual sobre la evaluación llevada a cabo por un grupo de brasileños asociados a la *Revista Avaliação*, dirigida por el reconocido especialista, José Días Sobrinho, de UNICAMP y quien fue invitado en varias oportunidades a la UCV para apoyar iniciativas de autoevaluación que se han llevado a cabo en algunas facultades de esa universidad. Para este autor, la evaluación tiene muchas facetas y muchos significados ocultos, y no puede comprenderse solamente como instrumento de medición técnica. Esto porque la evaluación es productora de sentidos, consolida valores, afirma intereses, provoca cambios y, por tanto, tiene una profunda dimensión pública. Días Sobrinho presenta una perspectiva donde plantea dos enfoques de evaluación (que son complementarios): *la evaluación técnica a nivel nacional*, asumida por los gobiernos por medio de coordinaciones mixtas, y que en general toma en cuenta de manera determinante la productividad, la eficacia y el establecimiento de clasificaciones y jerarquías, y *la evaluación institucional, democrática y formativa*, asumida generalmente por sectores de la comunidad académica, concebida como un ejercicio de aprendizaje colectivo sobre el autoconocimiento de la propia institución, para lo cual debe instalarse una capacidad reflexiva permanente sobre los resultados.

El sistema de evaluación, así como el sistema de información, tienen costos. La creación y manutención de un sistema de información exige nuevos recursos, especialmente en la primera etapa, sobre todo de personal bien entrenado y de tecnologías informáticas. Algunos métodos de evaluación se han basado en demasiados indicadores, tratando de medir todo. La experiencia indica, más aún en nuestros países, que la clave está en identificar los indicadores más importantes de acuerdo con objetivos y misiones, de lo contrario, se termina con una cantidad de información inútil, difícil de manejar y sobre todo difícil de incorporar a la toma de decisiones.



En situaciones conflictivas y complejas, la intervención del gobierno no resuelve el conflicto y menos la complejidad. Un Estado activo y eficiente no tiene que ser intervencionista, sino regulador, como una manera de resolver los problemas de manera permanente. Las prácticas de regulación deben, por tanto, suplantar las prácticas de intervención como medidas de control. Esto porque la implantación de la evaluación a nivel del sistema es un proceso muy complejo y delicado políticamente, por lo que no es recomendable instaurarlo en un ambiente de dudas o de incertidumbre. La burocratización de los procesos evaluativos representa un riesgo cuando una instancia central se encarga exclusivamente de éstos. Por ello, la tendencia es hacia sistemas autorregulatorios, involucrando a los actores pertinentes y un gobierno más dedicado a la supervisión general del sistema, para garantizar el funcionamiento en nivel nacional. Para las instituciones, ello implica asumir un papel más activo en la autorregulación y acreditación de programas y carreras, en colaboración con instancias nacionales e internacionales.

Por otro lado, hay que tener claro que la evaluación en nivel de todo el sistema no es una panacea, es un recurso que permite obtener información para la elaboración de políticas públicas de manera más organizada. Pero las evaluaciones nacionales no son capaces —ni tienen como objetivo— de entender la complejidad de la vida interna de las instituciones. Por ello es importante contar también con autoevaluaciones a nivel institucional orientadas a la autorregulación interna, que puedan permitir transformaciones en la sustancia académica, por medio de la construcción de conocimiento institucional.

Ingreso-Acceso-Inclusión-Calidad

Otro aspecto álgido en la LEU vetada fue el planteamiento de libre ingreso a todas las IES. Esto

representaría regresar al “ingreso irrestricto” que tenían todos los sistemas de educación superior cuando había una articulación vertical perfecta entre los pocos que salían de la secundaria y los pocos que entraban en la superior.

Pero después de la gran expansión que se produjo en todos los países del mundo hace varias décadas,³⁴ surgieron diferentes respuestas para responder a los desequilibrios: a) continuación de la co-extensión entre la educación secundaria y la superior, por medio de la ampliación y creación de nuevas instituciones; b) implantación de mecanismos de selección, cuando se hizo complejo el entramado de la diferenciación institucional. Actualmente las nuevas formas de distribuir conocimiento, por medio de las tecnologías comunicacionales, están llamadas a cumplir un rol importante frente a las demandas de conocimiento, a toda la población y a lo largo de la vida.

El debate sobre el tema del ingreso a la educación superior ha constituido, desde hace tiempo, un punto álgido de discusión por la cercanía que este fenómeno tiene con elementos de justicia social y la dificultad de compatibilizarlo con políticas de calidad. Algunos países han logrado más que otros avanzar en la superación de este dilema “equidad-calidad”. Entre ellos se puede mencionar dos países muy diferentes, Estados Unidos y Cuba. Ambos países han logrado tasas de matrícula muy altas. En Estados Unidos desde hace varias décadas y en el caso de Cuba recientemente, a partir de su programa SUM (Sedes Universitarias Municipales). Se puede apreciar como en ambos casos, la mayor inclusión no se hizo a expensas de la calidad que ya tenían las IES convencionales. Estos ejemplos se plantean, no porque sean modelos perfectos en cuanto a la equidad, sino para señalar que existen diferentes estrategias de las

³⁴ En el nivel mundial, de 13 millones de estudiantes que había en 1996, se pasó a más de 150 millones en la actualidad. En América Latina, de aproximadamente 500 mil estudiantes que había en 1960, se pasó a más de 18 millones en la actualidad (García Guadilla, 2010, *op.cit.*).



cuales se valen los distintos países para enfrenar el dilema inclusión-calidad.

En Estados Unidos, con las más altas tasas de cobertura del mundo desde hace varias décadas, la diferenciación institucional ha permitido una gran inclusión, sin perturbar la calidad de las instituciones que tienen bajo su responsabilidad la producción de conocimientos de alto nivel. Esto es, ha habido una gran inclusión y por tanto posibilidades de movilidad: sin embargo, ello no ha ido en desmedro de las universidades de excelencia. Estados Unidos tiene un sistema de educación superior bien diferenciado: los *community colleges*, con una duración de dos años y que pueden ser la base para después ir a los *colleges* y/o a las universidades, que duran cuatro años. Ahora bien, dentro de las universidades hay también una importante diferenciación, destacándose las “universidades de investigación” donde el nivel de posgrado e investigación es fundamental y son las que garantizan las innovaciones en el sector productivo nacional, y las “universidades de clase mundial”, que son las que responden a las demandas de innovación de las corporaciones globales (Altbach y Balán, 2007).

En Cuba existen diferentes formas institucionales. Por un lado, las universidades convencionales como la Universidad de la Habana y otras instituciones científicas, donde se concentran actividades de producción de conocimiento (como los posgrados más destacados y las investigaciones de frontera) y donde se establecen exámenes de selección; por otro lado, se creó a comienzos de la década pasada lo que llaman el SUM. Este proceso de municipalización fue diseñado específicamente para aquellas personas que no tuvieron la oportunidad de ser seleccionadas en las instituciones convencionales, especialmente se menciona el

caso de trabajadores y jóvenes con problemas que no estaban insertos en el mundo laboral. El balance positivo que se hace de esta experiencia es que se logró aumentar la tasa de cobertura de educación superior, y se logró mayor pertinencia por los efectos de la descentralización. Sin embargo, entre las acciones que se están tomando en cuenta para contribuir a lo que llaman “perfeccionamiento de la universalización”, está la de hacer exámenes de selección también para estas poblaciones, para garantizar menor deserción y un uso más racional de los recursos disponibles.³⁵ Sería interesante conocer más de cerca los aspectos positivos y negativos que se han logrado con esta experiencia, pues es evidente que tiene similitud con los programas de la nueva institucionalidad que se implantaron en Venezuela durante el periodo del actual gobierno. Ahora bien, un elemento que indudablemente Cuba tiene a su favor en relación con la equidad, es una mayor homogeneidad en cuanto a la calidad de los estudiantes cubanos que se presentan a la prueba de selección en el nivel de educación superior. Ello debido a la homogénea calidad de la educación pública de los niveles que anteceden a la superior, que no es el caso de Venezuela.

En las políticas de ingreso también hay que considerar las nuevas demandas de educación a lo largo de la vida para garantizar una sociedad con alto nivel educativo. No es suficiente responder al segmento de jóvenes que están en la edad de ir al nivel superior, sino que la educación superior tiene que estar abierta a la población de cualquier edad y que va a demandar educación a lo largo de la vida. Por tanto, es fundamental desarrollar estrategias educacionales novedosas y mixtas, con apoyo de las tecnologías comunicacionales. Así, es necesario diversificar las formas de distribuir conocimientos y garantizar las articulaciones entre

³⁵ “Se estudian nuevas medidas a implementar para el acceso, eliminando el proceso de libre entrada, al establecer pruebas para el ingreso, permitiendo una más adecuada identificación de estudiantes debidamente preparados, con posibilidades de éxito en sus estudios universitarios y con el interés para cursar estos programas, así como favoreciendo la utilización más racional de los recursos disponibles” (Martin Sabina y Viña Brito, 2010).



las distintas instituciones, de manera que personas que no han sido seleccionadas en el segmento de mayores exigencias (medicina, ingeniería, física, entre otros) y comiencen con otras opciones, puedan, una vez que hayan superado los requerimientos, ser aceptados en carreras más exigentes.

Es fundamental construir acuerdos entre gobierno e IES para garantizar un ingreso nacional que logre seleccionar a los mejores para cada institución y carrera de acuerdo con las aptitudes y vocación de manera equitativa, pues está en juego el futuro de las nuevas generaciones y el futuro del país. No hay equidad sin calidad. Es por ello que el gobierno y las IES deben llegar a acuerdos para configurar los mejores instrumentos que permitan que los principios de equidad y calidad se conjuguen de la forma más óptima. Aunque no hay recetas, sí hay experiencias que han sido más exitosas que otras, utilizando la diferenciación institucional, y garantizando articulaciones entre todas las IES, o sea, que quien entra en una institución para aprender un oficio puede, si lo desea, seguir escalando en la jerarquía de saberes durante la vida, sin más impedimento que su propia preparación y talento.

La tensión del ingreso entre “pruebas internas” e “ingreso libre” que está planteada en estos momentos en Venezuela, debe resolverse tratando de encontrar puntos intermedios. Si se decide crear “pruebas a nivel nacional”, deberá tomarse en cuenta la diferenciación de las IES de acuerdo a sus misiones, y también deberá tomarse en cuenta la experiencia que tienen las instituciones que durante muchos años han realizado pruebas internas.³⁶

Se justifica, en los actuales momentos, la creación de una instancia intermediaria gobierno-IES para que, contando con las más avanzadas

fórmulas, se logre contribuir a la calidad de todas las instituciones en condiciones de la mayor equidad posible. Sin olvidar que, para que cualquier examen de ingreso sea equitativo en cuanto a la selección de los mejores para cada institución y carrera, el gobierno debe elevar la calidad en la educación pública gratuita anterior a la superior y, en esto, todas las IES deben cooperar.

No se puede concluir el tema del *ingreso* sin hacer alusión al ingreso privilegiado que existe en Venezuela en algunas universidades públicas para los hijos de las personas que allí laboran. El “populismo” y la “reproducción de castas” deben ser eliminados de estas casas de estudio, pues ello va en contra de cualquier criterio de equidad para con el resto de los estudiantes del país.

Financiamiento

En las últimas décadas se ha venido insistiendo en la necesidad de superar el modelo *histórico-negociado y/o de insumos*, basado en negociaciones políticas, y en el incremento de presupuestos anteriores de acuerdo con el número de inscritos. Se le critica por su poca capacidad de incorporar incentivos dirigidos a mejorar la calidad, y porque limita la necesaria transparencia que debieran tener los procesos de apropiación de recursos públicos. En este sentido, se recomienda asignar recursos adicionales a las universidades con los mejores resultados, no en términos competitivos sino tomanwdo en cuenta los objetivos planteados de acuerdo con las misiones que tengan las instituciones, y valorando tanto la investigación como la formación con calidad.

Otras recomendaciones realizadas por organismos internacionales, entre ellos la UNESCO, hacen énfasis en la importancia del aporte estatal en el financiamiento, además del privado, pues

³⁶ Algunas universidades, entre ellas las nacionales autónomas, han venido trabajando sobre el ingreso desde hace tiempo, y existen propuestas que tienen elementos importantes para contribuir con la elaboración de un proyecto en nivel nacional, como la propuesta de “Programa de Ingreso Asistido” de la UCV, el “Sistema de Ingreso a la Educación Superior”, elaborado por el Núcleo de secretarios y vicerrectores Académicos, entre otros.



aunque es conveniente contar con aporte privado para elevar la inversión total, el estatal es el que garantiza el desarrollo de áreas que son estratégicas para los países, pero que no son rentables desde el punto de vista del corto plazo. Al menos así ha sido en el pasado. En efecto, en América Latina, y en Venezuela en particular, el sector público ha jugado un importante papel en el desarrollo de los posgrados. Éstos probablemente no existirían si no hubieran sido financiados por el sector público y, por tanto, tampoco existiría la investigación científica. También ha sido decisivo el sector público en la inversión de lo poco que se tiene de ciencia básica y otros aspectos estratégicos de investigación y formación con los que se cuenta, en los cuales el sector privado no ha incursionado, salvo muy contadas excepciones.

Por ello resulta tan importante que en Venezuela no se descuide las instituciones nacionales autónomas como ha estado ocurriendo en los últimos años. Según datos recientes, “el crecimiento entre el periodo 1998-2010, del personal pasivo de las universidades fue de 125%, considerablemente mayor al personal activo de 45%, impactado por universidades nacionales autónomas” (Parra-Sandoval *et al.*, 2011: 48). Hay dificultades para invertir en la generación de relevo e incluso para dar continuidad a proyectos en marcha, debido a la alta inflación que existe en Venezuela,³⁷ y al no haber aumento correspondiente con la inflación.³⁸

Diferenciación institucional

Un aspecto que resulta paradójico, tanto por parte de los personeros del gobierno, como por parte de la comunidad universitaria, es utilizar el nombre genérico de universidad para referirse a todo tipo de IES, como si todas las universidades tuvieran la misma misión y como si todas tuvieran las mismas

características. Es absolutamente necesario que todas la IES aspiren a investigación, formación y extensión (o servicios) de excelencia, pero cada institución tendrá que responder con mayor atención a la dimensión planteada como prioritaria en su misión. No es que unas deben ser de excelencia y otras no, pues todas deben ser de excelencia, pero cada una debería responder por la calidad de acuerdo con lo que se haya planteado como misión.

La diferenciación institucional se expresa en las distintas formas como el nivel de educación superior tuvo que responder a la diversificación de la demanda en un mundo cada vez más complejo. En el siglo XX, además de la diferenciación en cuanto a la emergencia de instituciones de educación superior distintas a la universidad (institutos tecnológicos, colegios universitarios, etc.) surge también una diferenciación en cuanto a las propias universidades. Se habla de universidades con vocación regional, universidades completas (las que tienen todas las disciplinas, investigación y posgrados con diversidad de doctorados), universidades pedagógicas, universidades politécnicas, universidades de investigación, universidades de clase mundial, entre muchas otras.

La diferenciación institucional es fundamental en las actuales sociedades pues la demanda —a diferencia de siglos anteriores, donde las universidades atendían a las élites en una perfecta articulación vertical entre los estudios anteriores a la universidad y ésta— se ha diferenciado con poblaciones muy diversas. En los actuales momentos, en la mayoría de los países la demanda es muy diversificada, no solamente en cuanto a edades, sino en cuanto a tipos de estudio. El título de pregrado no es el punto de llegada sino el punto de partida, pues la necesidad de actualización permanente en todas las áreas del conocimiento es

³⁷ En 2011 la inflación llegó al 27.6%, según cifras del Banco Central de Venezuela.

³⁸ “El desarrollo de la dinámica universitaria y de su relación con el gobierno, parece indicar que hay escaso interés por parte del Ministerio en resolver la condición deficitaria de los presupuestos de las instituciones” (Parra-Sandoval *et al.*, 2011: 60).



una constante, de ahí el concepto de “educación a lo largo de la vida”. De esta manera, aunque las tres funciones de las universidades siguen estando presentes: investigación, formación, extensión (o servicios); sin embargo, hay universidades que se orientan más a la función de investigación, otras a la de formación y otras a la de extensión, siendo transversal la dimensión de innovación.

Las universidades de investigación son instituciones claves en la actual globalización del conocimiento, pues a través de ellas se crean las redes de investigación de frontera con el mundo y garantizan innovaciones para el desarrollo de los países. Los planteamientos que se están haciendo en el escenario internacional es que todos los países, incluso los más pequeños y con menos recursos, deben tener al menos una universidad de investigación para atender las necesidades nacionales, para conectarse con el conocimiento de frontera en el mundo y para mitigar la fuga de talentos.³⁹

La universidad de investigación, si bien también tiene como misión la docencia y la extensión, es en la dimensión de investigación donde se hace más énfasis. La misma debe formar parte de un sistema diferenciado de instituciones académicas con diversas misiones, estructuras y modelos de financiamiento. Es decir, que un país no tiene por qué tener todas las universidades con énfasis fundamental en la investigación, pues son muy costosas. De hecho, Estados Unidos es el país que tiene el mayor número de universidades de investigación, alrededor de 150, sin embargo, éstas solo representan el 5% del total de alrededor de 3 000 instituciones académicas que tiene este país (Altbach y Balán, 2007).

Actualmente donde más está concentrado el conocimiento es en las *universidades de clase mundial*, que son las que se encuentran en el vértice de la

jerarquía del sistema mundial de universidades en cuanto a prestigio y calidad. O sea, son las que salen en los primeros lugares de los *rankings* universitarios mundiales, y son las que garantizan a las corporaciones globales, las innovaciones y los conocimientos con impacto en la economía global. Ahora bien, resulta importante distinguir lo que se llama actualmente *universidades de clase mundial* y *universidades de investigación*, pues si bien todas las universidades de clase mundial son universidades de investigación, no todas las universidades de investigación (y además no tienen por qué serlo) son universidades de clase mundial (*ibid.*).

Frente a la alta concentración de conocimiento en universidades de clase mundial existe preocupación porque se observan asimetrías que muestran tendencia a profundizarse en un contexto de alta competitividad, como está sucediendo con los flujos globales de conocimiento. Cada vez existe más distancia entre países con mayor concentración de conocimientos y los países que tienen menos; entre países que son capaces de utilizar al máximo sus propios talentos, y además absorber los talentos de afuera, y los países que ni siquiera son capaces de retener sus propios talentos, ni tienen políticas por medio de las cuales participar en el conocimiento global. Se estima que un tercio de los científicos e ingenieros formados en los países menos avanzados económicamente dejan sus países para trabajar en países avanzados. Los países asiáticos están apuntando a tener universidades de clase mundial y a crear más universidades de investigación, pero simultáneamente también están creando otro tipo de universidades más vinculadas con la formación, de manera de ampliar la inclusión. Como reflexión, la diferenciación institucional es un tema clave y transversal en los sistemas de educación superior y debe ser tomada en

³⁹ Las universidades mundiales de investigación están absorbiendo talentos de todas partes del mundo, pues el talento es uno de los elementos que mayormente garantiza la innovación y la creatividad necesarias para el desarrollo científico y tecnológico que requieren todos los países.



cuenta en la discusión sobre las transformaciones, tanto en el nivel de las políticas públicas, como en el nivel de las propias IES.

Una última reflexión

Aumentar la inclusión en instituciones del conocimiento parece fácil, pero lograr la inclusión con calidad es mucho más complejo, pues la calidad no se resuelve solo con recursos financieros. Por otro lado, la universidad debe superar tanto el neoliberalismo salvaje como el populismo salvaje y debe ejercer el principio de la interactividad en todas sus dimensiones (con el entorno local e internacional, entre disciplinas, entre diferentes saberes, entre diferentes actores y, fundamentalmente, entre la institución y la sociedad), pero para ello necesita ciertas condiciones especiales diferentes a las de cualquier otra institución de la sociedad, de ahí que haya podido perdurar durante más de diez siglos. En este sentido, vale

reivindicar lo expresado por José Medina Echavarría (1967), filósofo español exilado, quién, en medio de las tumultuosas revueltas estudiantiles de los años sesenta, señaló que la universidad no debe ser ni enclaustrada (torre de marfil), ni militante (que solo logra reproducir en su seno todos los conflictos y pasiones de afuera); sino que la universidad debe ser reflexiva y al mismo tiempo partícipe, asumiendo los problemas concretos de las sociedades como tema riguroso de su consideración, aportando soluciones al entorno, pero guardando la distancia necesaria para garantizar reflexión, creación e innovación, que sirvan a la sociedad. La formación con calidad para saber discernir entre la inmensa información disponible actualmente, es uno de los grandes retos de la universidad del presente siglo; y formar para saber discernir entre las distintas ideologías, respetando las diferencias, es uno de los grandes retos de la universidad de todos los tiempos. ■



Referencias

- Altbach, Philip G. y Jorge Balán (eds.) (2007), *Transforming Research Universities in Asia & Latin America, World Class Worldwide*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Asociación de Rectores Universitarios (AVERU) (2003), "Comisión designada por la Universidad Central de Venezuela para el 'Proyecto de Ley de Educación Superior'", Caracas, AVERU.
- Cadenas, José María *et al.* (1999), *Reflexiones sobre la Educación Superior en América Latina*, Caracas, Editorial Fundayacucho.
- Castellano, María Egilda (2000), "Las redes regionales de cooperación de la educación superior: estrategia para una concertación entre la educación superior y el Estado", Caracas, Viceministerio de Políticas Públicas, Ministerio de Educación Superior.
- Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)/UCV (1998), "Dossier La educación superior en Venezuela: debate en la transición", en *Revista Cuadernos del CENDES*, año 15, núm. 37, enero-abril.
- Consejo Nacional de Universidades/ Oficina de Planificación del Sector Universitario (CNU/ OPSU) (2003a), "Normas del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Investigación y Formación de Postgrado en las Universidades Nacionales", Caracas.
- CNU/OPSU (2003b), *Proyecto Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación universitaria en Venezuela*, Caracas, Fortalecimiento Institucional: Investigación y Postgrado en las Universidades.
- CNU/OPSU (2004), "Informe que presenta al CNU la Oficina de Planificación del Sector Universitario sobre la asignación y distribución de la cuota presupuestaria 2005", Caracas.
- CNU/OPSU/SEA (2004), "Normas para la tramitación y evaluación de proyectos de creación de universidades y carreras de pregrado", Caracas.
- Consejo Consultivo Nacional de Postgrado (CCNP), Página web, consulta 1 Abril 2012.
- Cortázar, José Miguel (2016), "Participación de José Miguel Cortázar en el Foro *Cuatro Visiones sobre la Ley de Universidades*", Sala de Conciertos de la UCV, Caracas, 18 de enero.
- Cortázar, José Miguel (2011a), "Comentarios", en "Tensiones de la educación superior venezolana en un contexto de explícita polarización política y resultados de un debate", en *Temas para la Discusión*, núm. 9, Caracas, CENDES/UCV.
- Fuenmayor, Luis (2005a), "Esta política de educación superior va al fracaso", entrevista realizada por Gustavo Méndez al ex director de la OPSU, en *El Universal*, Caracas, 22 de mayo.
- Fuenmayor, Luis (2005b), "Nadie evaluó si en la Misión Sucre aprendieron algo", en *Tal cual*, Caracas, 28 de enero. Fuenmayor, Luis (2005c), "Que alguien me explique", en *El Informe en Cifras*, año 2, núm. 60, Caracas, 26 a 31 de enero.
- Fuenmayor, Luis (2005d), "Me niego a incluir a estudiantes en las universidades como limosna", en *El Nacional*, Caracas, 10 de enero.
- García Guadilla, Carmen (2011), "Tensiones de la educación superior venezolana en un contexto de explícita polarización política y resultados de un debate", en *Temas para la Discusión*, núm. 9, Caracas, CENDES/UCV.
- García Guadilla, Carmen (2010), *Educación superior comparada. El protagonismo de la internacionalización*, Caracas, CENDES/UCV/IESALC/UNESCO/Bid&Co.
- García Guadilla, Carmen (2004), "Venezuela: alcances e dificultades no contexto de una compleja situación política", en *Universidade no mundo, universidade em questao*, vol. 2, Brasilia, Editora UnB.
- García Guadilla, Carmen, Leonardo Montilva, Beatriz Lepage y Sergio Otero (2006), "Informe de Venezuela", en *Educación superior en Iberoamérica*, Santiago de Chile, CINDA.
- Giannetto, Giuseppe (2011), "Comentarios", en "Tensiones de la educación superior venezolana



- en un contexto de explícita polarización política y resultados de un debate”, en *Temas para la Discusión*, núm. 9, Caracas, CENDES/UCV.
- López Hernández, Danilo (2011), “Comentarios”, en “Tensiones de la educación superior venezolana en un contexto de explícita polarización política y resultados de un debate”, *Temas para la Discusión*, núm. 9, Caracas, CENDES/UCV
- Martín Sabina, Elvira y Silvia Margarita Viña Brito (2010), “La educación superior en Cuba. Estabilidad y cambios”, en *Revista Educación Superior y Sociedad*, Caracas, IESALC/UNESCO.
- Medina Echavarría, José (1967), *Filosofía, educación y desarrollo*, Santiago de Chile, ILPES.
- Ministerio de Educación Superior (2003), *Políticas estudiantiles del Ministerio de Educación Superior*, Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU) (2011), “Más de 5 700 venezolanos cursaron estudios de posgrado en Cuba en 2010”, en www.aporrea.org, Caracas.
- Navarro, Héctor (2004), “Comentarios al texto *Políticas Públicas de Educación Superior en Venezuela (1999-2004)*”, Seminarios Venezuela Visión Plural, Caracas, CENDES, Mimeo.
- Palacios Bustamante, Rafael (2012), *El gobierno habló de ciencia*, en www.aporrea.org, Caracas [consulta: 15-03-12].
- Parra-Sandoval, María Cristina (2011), “Comentarios”, en “Tensiones de la educación superior venezolana en un contexto de explícita polarización política y resultados de un debate”, *Temas para la Discusión*, núm. 9, Caracas, CENDES/UCV.
- Parra-Sandoval, María Cristina et al. (2011), *La educación superior en Iberoamérica 2011. Caso nacional: Venezuela*, Santiago de Chile, CINDA/Universia/Banco Mundial.
- Rama, Claudio (2012), “La reforma universitaria en Venezuela: de la meritocracia a la Escuela de Cuadros”, en *El Nacional*, 4 de enero, Venezuela.
- Ruiz, Nydia (2011), *Proyecto Gestión del Conocimiento*, Caracas, UCV.
- Sader, Emir, Hugo Aboites y Pablo Gentili (eds.) (2008), *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*, Buenos Aires, CLACSO.
- Scott, Tania (2005), “Carta abierta al compatriota Hugo Chávez Frías”, en *Últimas Noticias*, 11 de marzo.
- Universidad Central de Venezuela (UCV) (2008), *UCV Autónoma*, Caracas, Ediciones del Rectorado.

Cómo citar este artículo:

García-Guadilla, Carmen (2012), “Polarización y tensiones en la educación superior venezolana”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, Vol. III, núm. 7, pp. 3-22, <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/230> [consulta: fecha de última consulta].