

***NUEVOS Y VIEJOS TRATOS
(Y MALTRATOS)
A LA EDUCACIÓN SUPERIOR
Encuentros y desencuentros
de la relación Estado-universidad***

Alberto Lovera*

Resumen

El presente texto analiza las conflictivas relaciones entre la educación superior y el Estado en Venezuela en las últimas décadas, señalando los principales escollos que encontraron las políticas hacia la educación superior impulsadas desde los distintos gobiernos, y las enseñanzas que podemos derivar de ellas.

Palabras clave: *Venezuela, Educación Superior, Estado, Políticas Públicas, Universidades.*

Recibido: 18-07-00 • Aceptado: 05-12-00

* Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UCV. Caracas, Venezuela.
E-mail: alovera@idec.arq.ucv.ve

New and Old Treatment (and Mistreatment) of Higher Education: Encounters and non-encounters in the Relationship State-University

Abstract

This text analyzes the conflictive relations between higher education and the Venezuelan government over the last few decades, pointing out the principle impasses encountered in policies applied to higher education on the part of different political administrations, and the lessons to be learned from them.

Key words: Venezuela, higher education, state, public policy, university.

No hay que ser un observador agudo para percibir las tensiones entre el Estado y la Educación Superior, más allá del sinnúmero de vínculos que los unen en muchos planos, que pasamos con demasiada frecuencia por alto, destacan los conflictos recurrentes entre ellos. Hay una larga historia de desencuentros de dos ámbitos que funcionan con lógicas diferentes aunque de mutua necesidad y complementariedad. Como en las relaciones exteriores de las naciones vecinas, la universidad y el Estado están obligados por las circunstancias a encontrar un *modus vivendi*, con mucho mayor razón porque están asociadas a un destino nacional. Ello no quiere decir que sean relaciones fáciles, pero no hay remedio: tienen que hallar una forma de regular sus relaciones. Mucho mejor si es de forma productiva y mutuamente beneficiosa. Analizar los patrones cambiantes de las relaciones entre el mundo de la educación superior venezolana y el Estado puede iluminar los caminos para construir un nuevo enfoque de estos dos actores colectivos indisolublemente ligados, aunque con relaciones tensas.

Las relaciones Estado-Educación Superior no son sencillas, ni su marco regulatorio obvio. Ni en Venezuela ni en ninguna parte del mundo. Brunner (1990; 1994) ha señalado los tres esquemas dominantes de esta relación mirada desde el ámbito estatal: benevolente, represivo, y evaluador, que siguiendo el enfoque de este analista caracterizamos brevemente.

El esquema de relación benevolente, aunque surgido en la etapa de la universidad elitista y semi-elitista, se extendió al período de preminencia de la universidad populista. Se trata de un esquema de relación en el cual “el Estado podía fácilmente extender su patronazgo benevolente sobre las universidades, dejándolas que se manejaran discrecionalmente, sin mayores exigencias de justificación pública de sus rendimientos” (Brunner, 1990: 168). Su nota distintiva ha sido las asignaciones presupuestarias incrementales con una regulación estatal laxa. El esquema de relación represivo es aquel en el cual el Estado conculca la autonomía de las instituciones, ejerciendo un control directo de ellas mediante diferentes expedientes: autoridades impuestas; reestructuraciones forzosas; cierre parcial y/o temporal de ciertos establecimientos. El tercer modelo, el evaluativo, supone instituciones con autonomía responsable y un Estado con capacidad de orientar la educación superior «a distancia», sin interferencias burocráticas innecesarias.

En lo que se refiere a la Venezuela contemporánea, el modelo dominante ha sido el llamado benevolente. El represivo ha sido aplicado a nuestras universidades en diferentes momentos de su historia, en particular durante los regímenes autoritarios, pero también combinado con el modelo benevolente, durante la ocupación militar de las universidades autónomas, la intervención de la UCV y la reforma de la Ley de Universidades a los inicios de los años 70, para regresar al primer modelo posteriormente. El modelo evaluativo, sigue siendo en lo fundamental una promesa, en medio de avances y retrocesos, pues su puesta en práctica implica un cambio sustancial de la concepción de la educación superior por parte del Estado, de la sociedad y de las propias instituciones y sus comunidades que trabajosamente se abre paso.

Si nos colocamos en la situación venezolana más reciente, lo dominante a partir de los años 80 es *una versión precarizada de la relación benevolente entre el Estado y la educación superior*, en la cual el financiamiento incremental (entre presupuestos aprobados y créditos adicionales), ha vivido auges y recesiones siguiendo la senda de los presupuestos «históricos», entre la insuficiencia presupuestaria y la ineficiencia del gasto (Cilento, 1994).

Es en el marco de la crisis del modelo benevolente, en su versión *benevolente precarizada*, que el gobierno venezolano plantea en 1997, la propuesta de un «Nuevo Trato» entre las universidades y el Estado, que analizaremos más adelante. Su diseño, su manera de presentación y su encallejonamiento final no pueden entenderse sino a la luz del análisis de la relación tensa y conflictiva en

tre las universidades (y la educación superior en general) con el Estado, en las últimas décadas. Revisar esta experiencia nos puede permitir aprender de ella en el nuevo período histórico que se está iniciando en Venezuela, preñado de promesas y posibilidades de cambio. Por ello haremos un recorrido por los distintos intentos recientes por prolongar la vida de la relación *benevolente precarizada* y las tentativas de formular un nuevo esquema de relaciones entre la educación superior, el Estado y la sociedad.

Estado y universidad populista

Dejando de lado el análisis de la relación represiva Estado-Universidad que, como señalamos, en las décadas más recientes no ha tenido manifestaciones significativas en Venezuela -a diferencia de otras sociedades latinoamericanas- fuera de los inicios de los años 70, cuando se produjo en realidad una mixtura represiva-benevolente, concentrémonos en el modelo de relación dominante en los últimos cuarenta años.

Bajo el lema de la democratización de la educación, se ha producido un importante proceso de masificación de la educación (y de la educación superior) desde los años 60 hasta nuestros días, de los cuales hoy sólo se suele insistir en sus efectos perversos, pero no en sus virtudes, olvidando, por una parte, el enorme esfuerzo nacional que ha significado la extensión del servicio educativo que hoy tenemos en todos los niveles, que contrasta con otras épocas, como lo muestran la proporción de la población incorporada al sistema escolar (tasa bruta de escolaridad): 3,8% en 1936; 10,8 en 1948; 11,8% en 1958; 21,4% en 1968 y 30,1% en 1998 (Carvajal, 1999b). Y por otra parte, que cantidad y calidad no son necesariamente elementos contradictorios (Carvajal, 1993), plantearlo de otra manera sería sostener que para que exista una educación de calidad haría falta retrotraernos a las etapas de la educación elitista, lo cual es un exabrupto en este mundo intensivo en conocimiento, que reclama educación para todos los ciudadanos y durante toda su vida. Este proceso significó una ampliación del acceso a la educación superior de importantes sectores de la población, en efecto, el porcentaje de la fuerza de trabajo con educación superior pasó del 1.8% en 1961 al 13.4% en 1992 (según datos de la OCEI, citados por Valecillos, 1994), igual crecimiento se manifiesta en la tasa de escolaridad en educación superior: 7% en 1965; 21,6% en 1980; 25,7% en 1986, para alcanzar el 31,4% en 1994, la segunda tasa más alta de escolaridad en educación superior de América Latina (datos de

la CEPAL citados en: Gamus, 1997 y García, 2000), además de una extensión de su cobertura geográfica a buena parte del territorio nacional, contribuyendo y reforzando el proceso de enriquecimiento cultural que la educación significa para las distintas regiones, que trasciende a los propios establecimientos educativos para influir en otros ámbitos, sin por ello desconocer que la velocidad y la debilidad de regulación con la cual se produjo terminó por afectar la calidad, aún cuando ello no era inevitable.

Posteriormente, aunque la matrícula de la educación superior siguió creciendo, fue reduciéndose el acceso del porcentaje de los sectores de bajos ingresos a este sub-sector educativo, aunque en lo fundamental por fenómenos externos a él: más allá de la estructura de distribución del ingreso en Venezuela profundamente desigual, la recesión económica desde finales de los años 70 hasta finales del siglo XX creó barreras adicionales a los sectores de bajos ingresos que se vieron limitados y hasta impedidos de acceder a la educación superior e incluso a los niveles educativos precedentes. Estigmatizar por estos fenómenos a la educación superior pública es falaz. Las razones de esta exclusión están en lo fundamental fuera del alcance de las propias instituciones, se inscriben en los fenómenos estructurales y coyunturales que le crean limitaciones a los sectores de bajos ingresos para acceder a este nivel educativo. Y aunque se pueden ejecutar medidas moderadoras, no es posible saltarse sin más las restricciones estructurales (Cortázar, 1994).

Sin embargo, no podemos ignorar que ciertas lógicas de funcionamiento de las propias instituciones, de sus sistemas de acceso, selección, y sobre todo de regulación de la permanencia y de las normas poco exigentes al rendimiento estudiantil, han creado inequidades que se deben corregir. En efecto, dentro de este largo período de masificación y diversificación de la educación superior se puede identificar un patrón recurrente. Ha predominado un esquema populista, a saber: un acceso teóricamente universal a la educación superior pública prácticamente gratuito para los usuarios (aunque no para la sociedad), sin contrapartida de exigencias de rendimiento, pero además sin tomar medidas moderadoras de la tendencia a la exclusión de los sectores de bajos ingresos, fuera de los programas desarrollados en unas pocas instituciones (en particular, los puestos en ejecución en LUZ durante la gestión rectoral de Angel Lombardi, el Programa «Samuel Robinson» llevado a cabo por la Secretaría de la UCV bajo la conducción de la Prof. Ocarina Castillo y, más recientemente, las modificaciones del sistema de selección que está estudiando la Oficina de Planificación del Sector Universitario).

Frente a esta situación de exclusión diversos actores nacionales e internacionales han planteado que, dado el perfil socioeconómico de los estudiantes de la educación superior pública, predominantemente de medios y altos ingresos, debería establecerse el cobro de matrícula. Sin negar que dichos sectores deberían contribuir por alguna vía (directa o indirecta) a sufragar sus estudios, tal fórmula deja sin respuesta cómo revertir la situación de los sectores de bajos ingresos que están siendo excluidos de la educación superior, pues establecer el pago de matrícula (total o parcial) de quienes están en posibilidades de hacerlo no responde a la interrogante de cómo revertir una situación que requiere atención, y lo que es más grave, consolidaría una exclusión inaceptable si no es acompañada de otras medidas.

Tensiones del esquema populista

El acceso irrestricto a la educación superior fue mostrando limitaciones insalvables en el esquema imperante. Lograr un salto significativo del porcentaje de la fuerza de trabajo con educación superior como el alcanzado, no podía dejar de tener consecuencias: crecimiento exponencial del número de estudiantes, incremento de la planta profesoral y administrativa, abultamiento cuantitativo de las instituciones existentes y aparición de nuevos establecimientos de estudios superiores. Todo ello en un proceso de crecimiento sin orden ni concierto. El populismo y el clientelismo no se concentraban sólo en lo que ya existía sino en lo que estaba surgiendo. Todavía está pendiente el análisis de la creación de las llamadas universidades experimentales y de otros centros de educación superior no universitarios, así como de la acreditación como instituciones universitarias de aquellas que han recibido tal denominación sin una justificación sólida y sin exigencias acordes con esa decisión.

Sin pretender sustituir ese análisis, podemos decir que la creación de las universidades experimentales y la diversificación de la educación superior, respondió a otras motivaciones: a la búsqueda del debilitamiento de la hegemonía de las universidades autónomas, que se mostraron díscolas ante los intentos de domarlas; así como a un deseo genuino de dar atención a una demanda diversificada de educación superior a lo cual lo existente no estaba dando respuesta, pero lo grave fue que el motor de la diversificación fue dominado por una lógica clientelar de grupos de poder, bajo el argumento de la satisfacción de la atención a la demanda regionalmente localizada. Ello produjo instituciones sin proyecto académ-

mico -fuera de contadas excepciones-, más pendientes de atender las apetencias burocráticas que a las necesidades de formación a lo largo de la geografía nacional. Cada gobierno fue creando universidades, institutos y colegios universitarios y tecnológicos a imagen y semejanza del partido gobernante y su clientela, perdiendo una ocasión para rediseñar un nuevo complejo de educación superior, que no sólo atendiera la necesidad de formación de profesionales de alto nivel, sino la producción de conocimiento y de extensión a su comunidad circundante.

Ese conjunto de instituciones y sus dinámicas ha cargado de tensiones el mal llamado sub-sistema de educación superior, que en verdad no existe como tal, sustituido por un conjunto informe de piezas que parecen más bien pertenecientes a diferentes rompecabezas. Tensiones que se extienden a sus relaciones con el Estado. Y ello ha sucedido tanto en las instituciones de mayor tradición histórica como en las de más recientemente data. En uno y otro ámbito no surgió ni se estimuló una nueva lógica, fue la extensión de lo ya existente, en unos casos -el de las nuevas instituciones- con un mayor poder de intervención de las autoridades centrales del Ministerio de Educación, en otros casos -el de las instituciones autónomas- perpetuando con nuevos agregados el comportamiento anterior.

El resultado fue que no hubo un real nuevo esquema de relación del Estado-Educación Superior. Lo que surgió fue la extensión del viejo esquema a un conjunto más diversificado, en el caso de las nuevas instituciones con la agravante de que no tenían un norte académico claro, de nuevo con las excepciones del caso, a diferencia de las viejas instituciones. Se trataba de una respuesta defensiva a la creciente ingobernabilidad de las instituciones ya existentes y a las demandas del mercado laboral, sin un plan de construcción institucional y cognoscitiva frente a una realidad ciertamente más compleja y diversificada.

Si se analiza el comportamiento del Estado frente a las instituciones y viceversa, no se encontrará un cambio sustancial respecto al patrón anterior, como no sea que se empezó a contar con más instituciones bajo la tutela del Ministerio de Educación. Y de hecho, con las variantes del caso, una forma de relación cada vez más parecida a la ya conocida, aunque aún más clientelar.

Si hubiera que poner en una balanza la relación del Estado con la educación superior respecto a las universidades autónomas y las que se establecieron con las nuevas instituciones, no cabría duda que el patrón populista-clientelar ha sido mucho más intenso en estas últimas porque, sin estar ausente en las primeras, ellas han contado como contrapeso con una tradición de un ambiente aca-

démico que ha moderado -sin eliminar- dicho patrón, al igual que lo han hecho ciertas instituciones nuevas que lograron crear ese clima. Sin embargo, el tiempo y la acción de los actores sociales no pasa en vano, algunas instituciones pensadas como un reducto clientelar se han transformado para dar lugar a un ámbito propiamente académico, superando en ciertos casos el deterioro populista de instituciones que antes que afianzar sus fortalezas han sido ocupadas por el patrón clientelar. La vieja división universidades autónomas/universidades experimentales, ha dado lugar a una realidad diferente en la cual encontramos una nueva taxonomía, que ya no atraviesa esa línea divisoria. Si uno toma como muestra los índices de desempeño en investigación y postgrado de las universidades, se podrá dar cuenta que hoy encontramos una realidad que superó las viejas dicotomías, como mostramos en otro texto (Lovera, 1995), aunque las fortalezas de las instituciones autónomas siguen siendo significativas. Hoy podemos observar que ya no basta mostrar como un gran logro el acceso masivo de los estudiantes a las instituciones de educación superior, teniéndolo o no, hacen falta otros atributos. Y ellos son evidentes en algunas instituciones independientemente de su carácter autónomo o experimental. En el caso de las universidades, si nos atenemos a investigación (número de PPI acreditados por institución respecto al número de profesores tiempo completo y equivalentes) y postgrado (número de egresados de ese nivel), los primeros lugares del *ranking* lo ostentan la UCV, la USB, la ULA, LUZ y la UCLA. Si hiciéramos la comparación en la demanda de profesionales, también encontraríamos una situación parecida, en este último aspecto con la presencia de unas pocas universidades privadas, recordando que un número sustancial de las carreras -las más caras de sostener- sólo las encontramos en las universidades públicas, con algunas excepciones recientes en algunas instituciones privadas.

Después del esfuerzo masificador de la educación superior, y sin dejar de prestarle interés a mantenerlo, se ha enseñoreado la necesidad de atender a la calidad y la pertinencia de la formación y la producción de conocimiento. El interés por estos aspectos crea tensiones insalvables con el patrón populista y clientelar, cuyo acento era sólo en la cantidad, y cuya visión unilateral puso en evidencia mayores tensiones que lo hacen crecientemente inviable.

No consideramos aquí sino la situación de las instituciones de educación superior públicas, pero aunque no podemos entrar en este texto en el análisis de la educación superior privada, no debe perderse de vista que los años 70 y 80 son el inicio también del cambio de la fisonomía de la educación superior con el creci-

miento veloz de los establecimientos privados, sobre todo en el segmento no universitario, en particular lo que se denominan instituciones de «absorción de demanda» (García, 1996). El análisis de la irrupción masiva de la educación superior privada rebasa los límites de estas páginas, pero debe tenerse presente pues es contemporánea a los procesos aquí analizados, y así como algunos señalan que se trata de un proceso deliberado, habría que considerar también que muchos de los impases de la educación pública facilitaron esa irrupción privatizadora, que la entendemos como un proceso de muchas aristas y no con el simplismo de ciertas versiones alimentadas por una suerte de «concepción conspirativa» del Estado y de ciertos sectores empresariales nacionales y transnacionales, que ignora la complejidad de los procesos sociales, donde al lado de la presencia de innegables proyectos político-económicos privatizadores presenciamos el resultado de una dinámica de múltiples facetas que no se puede explicar por su resultado sin preguntarse por qué han podido progresar tales tendencias. La respuesta requiere un análisis multivariable, muy alejado del pensamiento unidimensional y mecanicista.

Soluciones homogéneas a realidades heterogéneas

Que existan abundantes muestras de un modelo que hace aguas, como ha venido sucediendo con el esquema de relaciones benevolente entre el Estado y la educación superior, más aún en su versión precarizada, no quiere decir que una alternativa emerja con facilidad. De hecho, frente a los crecientes problemas tanto el Estado como las instituciones han tomado caminos que con frecuencia conducen a calles ciegas.

En los años 80, ante la carrera desordenada por mejorar las condiciones de remuneración del personal académico (y administrativo), que significaba que las autoridades universitarias adquirían compromisos no previstos en las asignaciones presupuestarias, el Ejecutivo Nacional a través de su Ministro de Educación y el Consejo Nacional de Universidades (CNU) optaron por establecer un rasero por lo bajo. Así nacieron las Normas de Homologación, según las cuales se establecieron tablas de sueldos iguales para todos los profesores universitarios de las universidades públicas y un límite porcentual a los beneficios adicionales y complementarios a los sueldos, con ajustes cada dos años tomando en cuenta el índice inflacionario. Pero no se trató en sentido estricto de sueldo igual a trabajo igual, porque la homologación económica no estuvo acompañada por la académi-

ca, persistieron condiciones de exigencia y de ascenso muy diferentes entre unas instituciones y otras. Más tarde estos mismos parámetros se extendieron a otros niveles de la educación superior por presiones gremiales y clientelares, aún cuando las reglamentaciones para el ascenso en el escalafón y otras exigencias son más laxas en este tipo de instituciones. Con el tiempo el personal administrativo y de servicio también empezó a gozar de reglamentaciones similares, incomprensiblemente homologadas al personal académico, a pesar de las funciones y parámetros diferentes de cada tipo de función. Si bien es cierto que en ambos casos el costo de la vida deteriora el poder adquisitivo de sueldos y salarios, no lo es en cuanto a la complejidad de sus funciones. Varias consecuencias se derivan de esta orientación.

En primer lugar, la homologación económica derivó en una ideología homologante que infringió un golpe noble a instituciones que, como recordaba De Venanzi (1986), deben ser a la vez democráticas y meritocráticas, por tanto, que exigen la diferenciación entre instituciones, funciones y desempeño individual. Se perdió la necesaria diferenciación.

En segundo lugar, bloqueó una política de recursos humanos que no sólo fue arrebatada a cada institución, impidiendo la competencia sana entre ellas, sino que estableció parámetros homogéneos entre funciones que no tenían ni tienen criterios de ascenso y promoción similares. El personal docente y de investigación asciende en el escalafón mediante una evaluación (los trabajos de ascenso sometidos a la evaluación de sus pares), donde la antigüedad es sólo una condición necesaria, pero no suficiente; en cambio, el personal administrativo asciende con el único requisito de la antigüedad, y en algunos casos por la obtención de títulos técnicos o profesionales.

Pero aún más, hay una tercera consecuencia perversa de esta política: el ascenso en el escalafón académico no es considerado un deber sino un derecho (a excepción de Instructor a Asistente), lo cual es absurdo en cualquier organización que cuente con un sistema de promoción. Este último debería estar pensado para desarrollar y estimular a su personal, estableciendo limitaciones a la permanencia en la organización de aquellos que se estancan en su carrera profesional, especialmente para quienes la carrera universitaria es su función primordial, vale decir para aquellos que tienen las más altas dedicaciones. Se comprendería que para quienes dedican un tiempo parcial a las instituciones el ascenso estuviera sometido a lapsos mayores y más laxos, pero no para quienes su actividad profesional está centrada en la institución. Esta situación ha sido catalizada

por una remuneración precarizada a este personal respecto a sus pares en otras esferas de actividad equivalentes y por la leve diferenciación de los sueldos entre un escalafón y el inmediatamente superior.

La homologación, sumada a un sistema que ha permitido el estancamiento del personal académico en los niveles más bajos del escalafón, fue consolidando un sistema de recursos humanos con escaso estímulo y exigencia. Ni qué decir del personal administrativo para el cual no se han creado los mecanismos que incentiven una actualización y una mejora continua, tanto porque no se han establecido los instrumentos idóneos, como por las falencias de un sistema de supervisión y seguimiento, prácticamente ausente en la mayoría de las instituciones.

No podemos desconocer, sin embargo, que aunque con retraso e insuficiencia, el ajuste salarial periódico moderó -sin evitar- durante los primeros años de su aplicación, la fuga de talentos en la educación superior que, ante la ausencia de otros mecanismos más idóneos, retuvo un personal académico que de otra forma habría emigrado a otras organizaciones del país o del exterior. La crítica al sistema de remuneración homologado no puede desconocer esta arista. Si la educación superior hubiera estado sometida al sistema de remuneración del resto de la administración pública la situación sería más grave de lo que es. Muchos se mantuvieron en ella porque se empezó a mejorar periódicamente las remuneraciones, y por el efecto en el conjunto del salario indirecto, vale decir: los servicios de la previsión social, de caja de ahorros, etc., sin los cuales los niveles de sueldos no serían aceptados como disuador de la búsqueda de otras ubicaciones laborales. Y en ello tuvieron un papel clave los gremios que, tal como se ha señalado, deben ser analizados en sus diferentes aristas: “si bien el gremialismo, entendiéndolo por ello las exageraciones de los gremios, son sólo tan negativas como la ausencia de los mismos (...). Si bien los gremios habían colapsado a la universidad, hablando en forma metafórica, sin los mismos hubiese colapsado la profesión académica. Esto es, la profesión académica existe en toda su capacidad cuando existen los gremios que defiendan sus derechos” (Albornoz, 1999: 148). Sin embargo, en los últimos años de la década del noventa el ajuste salarial se rezagó hasta tal punto que, como instrumento de retención de personal académico se ha ido anulando, pues no se aplicó sino muy parcialmente sin sustituirlo por un mecanismo alternativo, lo que ha neutralizado su efecto parcial beneficioso sin ofrecer nada a cambio, con lo cual nos encontramos en un vacío peligroso en cuanto a la política de remuneración del personal académico de las instituciones

de educación superior públicas que se descapitalizan lenta pero persistentemente de su recurso más estratégico: el personal académico.

Más allá de ello, esta opción homologante ha devenido a fin de cuentas en un mecanismo perverso, lo que no quiere decir que no deba existir un piso salarial acorde con cada función y con el costo de la vida, pero acompañado con estímulos al desempeño (Lovera, 1999). Como todo se concentró en el primer aspecto (ajuste por inflación, aunque cada vez más insuficiente), pero se dejó de lado el desempeño y la evaluación, se produjo un nuevo efecto perverso: personal subpagado (aquel que cumple con creces sus responsabilidades), al lado de personal sobrepagado (que no cumple ni siquiera sus responsabilidades básicas), el resultado no ha sido otro que remuneraciones envilecidas que crean dificultades para atraer y retener en las instituciones a personal de alto nivel, como no sea por su fidelidad a su vocación académica, lo cual tiene límites más allá de los cuales no es posible garantizar un clima adecuado de permanencia del personal más calificado en las instituciones.

Otros aspectos se ponen en evidencia. Al no haber un sistema de evaluación sistemático y permanente, los recursos financieros se copan en atender al personal ya contratado, independientemente de su desempeño y efectividad, con lo cual se crean rigideces para una política de captación de la generación de relevo. Los llamados presupuestos equilibrados y la política de congelación de cargos han sido también falsas salidas a la situación, como mostraremos enseguida.

Los presupuestos equilibrados

La política de presupuestos incrementales a las instituciones de educación superior se hizo insostenible en los años 80. La crisis económica que se estaba viviendo desde fines de los años 70, cuya profundidad ya no se podía esconder, como evidenció el «viernes negro» de febrero de 1983, obligó a una restricción drástica de los presupuestos asignados a la educación superior. De hecho la caída de los presupuestos fue significativa desde 1983 (cuando se redujo en más del 50%) y se profundizó en los años siguientes no recuperando los montos de 1982 (en términos reales) sino en 1995 y 1999 (UCV. Vicerrectorado Administrativo, 1999: 31). Ya la renta petrolera no podía cubrir los incrementos solicitados por diferentes sectores sociales, acostumbrados a que siempre habría recursos adicionales para satisfacer sus demandas.

En lo que respecta a la educación superior, las restricciones en los fondos financieros del Estado dieron origen a una nueva política: los llamados presupuestos equilibrados. No es que en el pasado las universidades contaran con todos los recursos que solicitaban, si revisamos la prensa de ese período encontraremos las recurrentes demandas de recursos adicionales exigidos por las instituciones de educación superior en los años 60 y 70, pero podríamos sostener como hipótesis que en esos años los requerimientos de más recursos -justificados o no- no comprometían el funcionamiento básico de las instituciones, y si se otorgaban o se negaban, la razón no estaba centrada tanto en la disponibilidad en las arcas del Estado sino en consideraciones políticas, dado el rol socio-político que cumplió la universidad autónoma de esos años, más allá de sus funciones académicas, de espacio para la expresión de los sectores excluidos del sistema político, como convincentemente muestra una investigación sobre la UCV sobre esos años (López, 1998).

La opción adoptada a partir de los años 80, ante las restricciones financieras del presupuesto nacional para responder a las necesidades y demandas de la educación superior, fue entonces la de los llamados «presupuestos equilibrados». Si la anterior política de financiamiento a la educación superior otorgaba sólo una parte de lo solicitado, complementada con créditos adicionales, ahora a partir de las demandas financieras de las instituciones, se establecía una cuota máxima a destinar al conjunto de las instituciones, obligando a las universidades a ajustar sus presupuestos a dicha cuota, que en el caso de las universidades debían decidir ellas mismas en el CNU, en la que la crónica periodística llamó «la noche de los mordiscos», en la cual se enfrentaban las distintas universidades para establecer «parámetros de asignación», privando criterios históricos (cuánto habían recibido en el pasado) y número de alumnos atendidos, en ausencia de evaluación de desempeño y con el tiempo aplicando porcentajes fijos por funciones (docencia, investigación, extensión, bibliotecas, cultura, deporte, etc.), independientemente del desarrollo (y desempeño) de ellas en cada institución. Por su parte, el Ministerio de Educación hacía algo similar con las instituciones bajo su tutela. Sin embargo, las presiones de las instituciones lograron que el recurso de los créditos adicionales para completar ciertas insuficiencias no desapareciera.

La ideología homologante se extendió a la distribución presupuestaria, sin considerar el desarrollo de los distintos programas en cada institución. Se puede presumir que unas instituciones acometieron la racionalización y restricción presupuestaria con mejores criterios que otras, más allá de los límites que supo-

ne en cualquier organización educativa, intensiva en recursos humanos, en las cuales las partidas de sueldos, salarios y beneficios socioeconómicos del personal en ejercicio son gastos rígidos, razón por la cual ha sido en otros renglones donde se han ejecutado los recortes. El resultado de esta política ha sido un sacrificio de las partidas en las funciones académicas diferentes al pago del personal docente y de investigación, así como del administrativo y de servicio. Ello sin contar la política de congelación de cargos que acompañó a los presupuestos equilibrados.

Congelación de cargos vs. generación de relevo

No hay duda que en el período de crecimiento explosivo de la educación superior se generaron necesidades de mayor personal académico, administrativo y obrero, en parte por efecto de la masificación que multiplicó los estudiantes atendidos en las instituciones tradicionales así como en las recién creadas, pero también es evidente que ese crecimiento no contó con una contrapartida en productividad, lo que dio lugar a un abultamiento excesivo en los recursos humanos contratados, llevando a una relación personal académico/personal administrativo francamente injustificable. Pero la política indiscriminada de congelación de cargos que acompañó a la de los presupuestos equilibrados, no atendió a la necesidad de captar la generación de relevo sobre todo en las instituciones de más larga data.

Si en determinados segmentos del personal técnico, obrero y de servicios una congelación de cargos, entonces y ahora, se muestra como una necesidad, una medida indiscriminada no es beneficiosa. De igual manera, en el personal académico no se podía permitir su crecimiento exponencial, máxime cuando la etapa signada por la masificación, a partir de mediados de los años 70 ya no tenía las tasas de incremento anteriores, que empezaron a mostrar niveles sustancialmente menores (Valecillos, 1993). Varios problemas tenía y tiene esa política de congelación de cargos. Veamos algunos de ellos.

No actúa sobre lo existente, no estimula la evaluación del personal académico y administrativo en ejercicio para sincerar sus dedicaciones y mejorar su efectividad. No pone en discusión el actual sistema de jubilaciones (25 años de servicio, independientemente de la edad), que dada la incorporación temprana del personal académico permite su retiro en momentos en los cuales ha adquirido la madurez para dar aportes a su campo de conocimiento y contribuir a la formación de la generación de relevo. En el caso del personal administrativo, técni-

co y de servicio la jubilación en edades cuando se está en plenas capacidades es más evidente aún, pues si para incorporarse como personal académico hay que haber culminado al menos una carrera universitaria, en el caso de quienes ocupan tareas administrativas puede haberse iniciado en la adolescencia, el resultado en ambos casos es que estamos presenciando jubilados a los 50 años de edad o menos, cuando están en plena capacidad, máxime en tareas académicas o administrativas que no son comparables a las de los trabajadores manuales. No puede ignorarse, sin embargo, que las jubilaciones tempranas son estimuladas por los bajos niveles de remuneración para la búsqueda de otras fuentes de recursos complementarias, como la paradoja de los profesores jubilados de las universidades públicas que están siendo reclutados entre otros por las universidades privadas, quienes obtienen de esa manera un personal ya formado y de larga experiencia sin incurrir en los costos que ello implica, que fueron sufragados por el presupuesto público.

Pero lo más grave es que la congelación indiscriminada de cargos no está acompañada de la previsión para la generación de relevo, con lo cual se somete -sobre todo en las instituciones de más vieja data, y pronto en otras- a una descapitalización de recursos humanos necesarios para que cumplir sus funciones básicas. Como sucedáneo se ha aplicado en los últimos años una tímida política de reposición de cargos basada fundamentalmente en criterios inerciales.

En fin, la congelación de cargos, que ha podido ser una pieza importante de una política para la educación superior, por su rigidez y unilateralidad ha terminado siendo una política inefectiva, por decir lo menos, al no estar acompañada y moderada con otros elementos que la convirtieran en una pieza de una orientación para mejorar el funcionamiento y la calidad de las organizaciones dedicadas a la formación de recursos humanos, a la producción del saber y a su difuminación en la sociedad. Desde el Estado todo se quedó en cómo recortar o evitar el crecimiento exponencial del financiamiento de la educación superior.

Más o menos financiamiento para las universidades

Toca, entonces, discutir el tema del financiamiento insuficiente o excesivo a la educación superior. Es un tema que sólo podemos abordar en algunos de sus aspectos. Se ha señalado que a la educación superior se destina un porcentaje sustancial (alrededor del 36%) del presupuesto educativo, y de hecho Venezuela, comparada con otras naciones, muestra una proporción destinada a este seg-

mento de las más altas de Latinoamérica y del mundo (Salvato, 1999; Carvajal, 1999a; 1999b; García, 2000). Es obvio que la proporción que hay que dedicar a la educación básica y media debe ser mucho mayor que lo actual, pero sin pretender que la mejoría en un subsector sea en desmedro de otro.

Queda pendiente la discusión si los recursos que se destinan al segmento de la educación superior son insuficientes o excesivos, y si se utilizan bien. El reclamar que se destinen recursos suficientes a la educación y que se establezca una alícuota adecuada a la educación superior, no debe servir de coartada para evitar un replanteamiento profundo del gasto en las instituciones de educación superior, donde al lado de insuficiencias, hay enormes ineficiencias y despilfarros, lo cual obliga a pensar en una política de racionalización del gasto en aquellos puntos donde es posible y necesario, más aún cuando se sabe que otros países similares al nuestro logran atender a la educación superior con una menor proporción del presupuesto educativo (Carvajal, 1999a; 1999b). Más aún cuando la proporción del PIB destinado a la educación superior en Venezuela es de las más altas de América Latina (Salvato, 1999; García, 2000), lo que induce a pensar, y estudios recientes así lo confirman (Magallanes, 2000), que hay serios problemas de eficiencia en la utilización del gasto, y que su incremento debe estar precedido de reformas profundas en el funcionamiento de las instituciones y del conjunto de la educación superior.

A fin de cuentas, para determinar cuántos recursos se destinan a la educación y a la educación superior, debe abandonarse la óptica según la cual el financiamiento es un fin en sí mismo, cuando en realidad debe ser un medio. De lo que se trata es de alinear los recursos asignados a metas del sistema educativo y de la sociedad.

Proyectos de Ley de Educación Superior

Después de la promulgación de la Ley de Universidades en 1958, y de su reforma compulsiva en 1980, no se había abordado el asunto de la actualización de la legislación universitaria, hasta que en los años 80 se hizo cada vez más evidente que el marco regulatorio de la educación superior estaba rebasado por su crecimiento y diversificación. Desde entonces un conjunto de Proyectos de Ley de Educación Superior han sido elaborados, el primero por iniciativa del Ministerio de Educación por medio de una comisión plural constituida en 1981, después de años de discusiones no prosperó en el Congreso Na-

cional donde fue introducido en 1984 para su discusión (República de Venezuela. Cámara de Diputados, 1984; UCV, 1986). Igual suerte corrieron los otros proyectos de los años posteriores esta vez por iniciativa parlamentaria, a inicios y finales de los 90 (República de Venezuela. Cámara de Diputados, 1990; Comisión Bicameral de Educación y Cultura, 1988; 1997). Los intentos de una nueva legislación no se resumen a los proyectos citados, otros fueron sometidos al debate, algunos en el propio parlamento, otros por iniciativa de las universidades, como el proyecto elaborado por la Universidad del Zulia o el elaborado por el Núcleo de Directores de Planificación de las Universidades Nacionales, sólo que los tres referidos son los que han tenido mayor resonancia y sobre los cuales se centró el debate en las últimas décadas. El desenlace de estos proyectos, ninguno de los cuales fue aprobado por el Congreso Nacional, nos indica las dificultades para construir un acuerdo de regulación de la educación superior, que sigue pendiente. No podemos aquí detenernos en el análisis de los citados proyectos que han dado lugar a profusas polémicas, pero no podíamos dejar de mencionar esta arista de las relaciones entre la educación superior y el Estado, que permite poner en evidencia las distintas concepciones e intereses que se debaten respecto a la educación superior.

Signos de cambio

Si la discusión pública sobre la educación superior sigue dominada por consideraciones financieras -cuánto más o cuánto menos recursos para la educación superior, según el actor que hable-, no hay que perder de vista que eso es sólo la piel del asunto. Más allá de la epidermis están los problemas de fondo de la capacidad y eficiencia de las instituciones de la educación superior para responder a los retos de la producción del conocimiento, de la formación de los recursos humanos y de construcción de los vasos comunicantes entre el mundo académico y el mundo de la producción y del ejercicio de la ciudadanía y sus demandas por resolver acuciantes problemas sociales y económicos. No menor es el problema de construir un verdadero sistema integrado, dada su complejidad actual y la forma espasmódica como ha crecido y se ha diversificado.

No podemos dejar de reconocer que la resistencia al cambio está presente en los actores del mundo político, empresarial y académico, pero tampoco podemos ignorar que las transformaciones que se están operando en cada uno de estos ámbitos y en el contexto general del país obligan a los protagonistas a

adoptar nuevos guiones de actuación, la más de las veces a regañadientes, en muchas ocasiones con sordina, pero se están produciendo mutaciones tanto en el entorno como en el desenvolvimiento de los actores. Las reacciones y caminos son variados.

No hay una sola opción, al contrario de lo que sostiene cierto pensamiento tecnocrático, frente a los retos del entorno socioeconómico y cultural. Aunque ciertamente algunos de los temas de la agenda de discusión han sido planteados por las fuerzas conservadoras, a las cuales se respondió inicialmente con reacciones defensivas, desde el pensamiento democrático han surgido progresivamente respuestas proactivas ante un escenario inescapable, pero que abre distintos caminos, incorporando al debate elementos básicos que estaban ausentes o poniendo el acento en los silencios de la política conservadora: la necesaria complementariedad de los problemas de la competitividad con los de equidad; la necesidad de dar respuestas a un escenario de desintegración y de exclusión social tratando de evitar que se agrave y de revertirlo; la necesidad de atender simultáneamente los problemas de la formación para el trabajo y para la ciudadanía.

Frente a este conjunto de dilemas hay signos de cambio. Las imágenes congeladas de la educación superior -y de la educación en general- adquieren movimiento. Los conceptos tenidos como permanentes ya no se sostienen, y desde diferentes ámbitos empiezan a operar transformaciones en las concepciones y las acciones. Ello es perceptible en el mundo empresarial, en el mundo político, en el mundo académico, y en sus inter-relaciones.

Hay varias iniciativas que vale la pena destacar en este recorrido de las relaciones Estado-Educación Superior, por lo que significan de apertura a nuevas ópticas, y porque fueron iniciadas desde los organismos supra-institucionales, desde las instituciones, desde los gremios y las sociedades científicas.

La primera que señalamos es el proceso de acreditación de postgrados, que iniciado en sus aspectos programáticos en 1983, se empezó a concretar en 1987 y que ha significado la postulación hasta 1995 de 20% de los postgrados del país, obteniendo la acreditación la mitad de ellos, que aunque sigue siendo una proporción muy pequeña, "ha institucionalizado y hasta cierto punto legitimado una forma de acreditación especializada" (Martínez/Vessuri, 1998: 82). Y la tendencia es a que las instituciones le den cada vez mayor importancia a este tipo de

acreditación como un signo de calidad de sus programas para postgraduados (Villarroel, 1998).

En este mismo período el CNU ha impulsado también un sistema de evaluación institucional con resultados menos concretos, aunque que se inicia su discusión y puesta en práctica en algunas instituciones (para la UCV, Willis et.al., 1994).

Otra de estas iniciativas fue la creación de un sistema de reconocimiento a los investigadores, originalmente propuesto para la UCV por Francisco De Venanzi desde la Asociación para el Progreso de la Investigación Universitaria (APIU) en 1980, sin que llegara a concretarse entonces (Hernández, 1988). Más tarde se convirtió en bandera de varias organizaciones científicas, la propia APIU, la ASOVAC, la Sociedad Galileana de la USB y la Asociación de Investigadores del IVIC. Esta idea fue ganando adeptos hasta que desde el CONICIT se motorizó su puesta en práctica, dando lugar en 1990 al Sistema de Promoción al Investigador y al Programa de Promoción al Investigador (PPI), inspirado en un sistema similar adoptado en México, que acredita y premia a los investigadores más productivos del país que voluntariamente postulan a dicho programa. Esta iniciativa, más allá de las controversias que ha suscitado sus parámetros y forma de operación, ha significado un estímulo a la creación de una atmósfera de evaluación dentro del personal académico. Muestra igualmente cómo desde los márgenes de las instituciones académicas pueden generarse iniciativas que impactan su desempeño, en este caso el de los investigadores individualmente considerados, pero ello no deja de tener consecuencias en el seno de las instituciones que los albergan.

Otras iniciativas surgieron al inicio de los años 90 desde el gremio profesoral. Una composición particular de algunas directivas gremiales en ese entonces que contaban con la presencia de personas muy atentas a los aspectos académicos, además del liderazgo ejercido por ciertas universidades en el seno de la Federación que las agrupa (FAPUV), permitió introducir en la agenda de la discusión varios puntos neurálgicos: no se reclamó sólo la aplicación del ajuste salarial que establecen las Normas de Homologación, en la discusión con el gobierno se introdujo lo que en su momento se llamó la «racionalización» de las tablas de sueldo. A cambio de un porcentaje menor de aumento de sueldos y beneficios, se destinaron recursos a ampliar las diferencias de remuneración entre un nivel del escalafón y otro, y a premiar las altas dedicaciones, como forma de estimular el ascenso y la prosecución en la carrera académica (Lovera, 1991). En este mis-

mo sentido, en el ámbito gremial se fueron introduciendo nuevas ópticas respecto a la política de remuneración del personal, aceptándose por primera vez desde los gremios que al lado del aumento de sueldos periódicos debían contemplarse sistemas de bonificación al desempeño (FAPUV, 1991). En concordancia con ello en la discusión salarial de 1994, se propuso la creación de un sistema de premiación al desempeño destacado del personal académico en todas sus funciones (docencia, investigación y extensión), creándose más tarde una Comisión Nacional de Beneficio Académico (CONABA) entre la FAPUV y el CNU para su administración, aunque también ha recibido muchas críticas a sus criterios, no puede dejarse de reconocer que ha significado un paso de avance en el clima de evaluación y de rendición de cuentas del personal académico, así como a una mayor permeabilidad por parte del gremio profesoral a nuevos parámetros frente a la política de homologación.

Otra iniciativa destacada es la que surgió desde el CNU, que propuso en 1991 un nuevo esquema para la asignación presupuestaria en el programa de investigación, postgrado y bibliotecas. Según el mismo, además de la asignación porcentual fija a las universidades por ese concepto, se estableció un porcentaje variable a ser asignado a aquellas instituciones que según su efectividad en estos programas lo merezcan (mediante indicadores de número de profesores acreditados en el PPI y tasa de egresos de los postgrados). A pesar de la tardanza entre su aprobación y su puesta en práctica años después, este esquema ha significado la introducción de un primer nivel de distribución presupuestaria sensible al desempeño. Originalmente se planteó establecer sistemas diferenciales para otras funciones (extensión y docencia), pero no se han concretado. Este esquema de distribución presupuestaria ha logrado hasta ahora resistir los intentos de revertirlo, y ha significado un impulso particularmente importante para las instituciones que mayor desarrollo y efectividad muestran en estos renglones.

Más tarde surgieron programas para premiar la actividad de investigación en las universidades autónomas, entre ellos, porque fueron varios, el Programa de Estímulo al Investigador (PEI), primero en la ULA, después en la UCV y más tarde en otras universidades. En la actualidad se discute en el caso de la UCV transformarlo en un sistema integral de estímulo a la actividad académica en todos sus programas. Como los anteriores instrumentos, también estos últimos han recibido variadas críticas (APIU, 1997; IDEC-UCV, 1998; CDCH-UCV, 1998), pero siempre rescatando su pertinencia, más allá de los correctivos que requieren.

Como puede observarse, estas iniciativas a menudo aisladas, marcan un nuevo curso para las relaciones entre el Estado y la Educación Superior (y al interior de las instituciones), aunque no han logrado impregnar al conjunto, son señales positivas de una nueva agenda. Ello sin contar otros cursos de acción que nos señalan signos de cambio, como una mayor actividad de extensión de muchas instituciones que se relacionan más intensamente con su entorno (algunas de las cuales producen ingresos adicionales), un mayor contacto entre organizaciones de la sociedad civil y empresariales con el mundo académico, o la mayor frecuencia en los cambios de programas de estudios en pre y post-grado, para señalar sólo algunas muestras de transformación.

Cambios parciales e iniciativas desde muchos puntos

Aún cuando los ritmos del cambio en la educación superior (y en sus interlocutores empresariales, sociales y estatales) son percibidos como lentos, y en efecto lo son, ellos se están operando. Como en todo proceso social, los resultados son plenamente reconocidos sólo cuando ya se han producido contando con la perspectiva que nos da el tiempo. En cada instante es difícil captar cuán profundas o superficiales son las mutaciones. Muchas veces se nos hacen imperceptibles, y no por ello dejan de operarse.

Una de las probables razones de esta dificultad de captar las transformaciones en curso es que ellas se están produciendo con un patrón distinto al que era postulado y deseado tanto por los sectores progresistas como por los conservadores: el cambio total. Ha ganado terreno la opción de los cambios parciales y progresivos, unos cortos de mira, otros con un norte ambicioso. Durante mucho tiempo se despreciaron los cambios incrementales, comparándolos con el reto inmenso que se proponía. Hoy en cambio se percibe que ellos pueden ser un camino para el mejoramiento en o para construirle viabilidad a un cambio más profundo. Y en efecto, si se compara muchos de los patrones de comportamiento de las instituciones de educación superior, del sector empresarial o estatal, se podría percibir que hay modificaciones positivas. Ello sin negar la fuerza que todavía muestra la resistencia al cambio en todos estos ámbitos.

Si cada escenario no es homogéneo, no podríamos esperar que las fuerzas de transformación lo transiten de uno a otro extremo. En ciertas unidades o programas de las instituciones, en ciertos sectores empresariales, en algunos actores o agencias estatales, hay signos de afrontar el problema de la educación su-

perior y su cambio de otra manera. Islas -a veces archipiélagos- de excelencia en instituciones académicas; nuevas e intensas relaciones entre algunos sectores empresariales y ONG's con ciertas instituciones académicas; nuevos enfoques en algunas agencias estatales para estimular una relación más colaborativa y menos conflictiva con los entes académicos y para facilitar el encuentro con el entorno productivo, social y cultural.

Entre el conflicto y el consenso

El tono dominante de las relaciones entre el Estado y la educación superior ha sido conflictivo en estas cuatro décadas democráticas. Aunque el proyecto de universidad autónoma formó parte de la agenda del advenimiento de la democracia representativa reiniciada en 1958, su puesta en práctica mostró las diferentes interpretaciones sobre la misma. Tempranamente se creó un ambiente tenso entre las universidades públicas de entonces y el poder establecido. No nos toca aquí realizar el análisis de las razones de esta tensión que ha sido abordada por otros (López, 1998). En todo caso, es bueno retener que aunque tensas, y de hecho cada vez más adversas hasta el punto que la tirantez política entre ambos fue creciendo, las relaciones Estado-Universidad de los años 60 y 70, no excluyeron facetas de colaboración. El Estado sostenía económicamente a las universidades públicas, las valoraba como ámbito de formación privilegiada de los profesionales, aunque sus autoridades no fueran afectas al gobierno de turno. La paradoja fue que el Estado necesitaba a la universidad autónoma, la sociedad la valoraba, pero políticamente era un foco de perturbación. La confrontación llegó a un punto tan álgido que después de varias escaramuzas en años anteriores, en 1970 el Estado impuso un cambio de las reglas del juego (la reforma de la Ley de Universidades), seguida de otro conjunto de iniciativas que cambiaron el panorama: creación de las universidades experimentales, diversificación de la educación superior, mientras crecían las instituciones privadas.

Aún con el nuevo panorama, las universidades autónomas han seguido siendo líderes de la educación superior, no sólo políticamente sino desde el punto de vista académico y de formación profesional, aunque ahora competidas en ciertas áreas por otras instituciones públicas y privadas. Ello ha significado que la relación Estado-Educación Superior sigue signada por el peso específico de aquellas instituciones y de sus actores, que ahora son más variados. Al protago-

nismo de las autoridades de las universidades autónomas se ha sumado el de sus gremios académicos y administrativos.

Como la confrontación política bajó de intensidad por diferentes razones sin desaparecer, el centro del debate se trasladó al financiamiento de la educación superior, que se transformó más que en una discusión en una confrontación entre las instituciones y el gobierno de turno. Cíclicamente se han producido protestas y huelgas universitarias que han tenido como centro el asunto de la asignación presupuestaria a la educación superior, hasta el punto que tales conflictos se institucionalizaron (Villaruel, 1998), pero cada evento de este tipo ha mostrado que crecientemente estamos en una situación de “juego trancado”, mostrando la necesidad de buscar un nuevo campo de negociación que rompa el ciclo perverso de conflictos que terminan en soluciones insatisfactorias para ambas partes, seguidas de incumplimientos reiterados que reproducen al *infinitum* los impases entre el Estado y la educación superior. Aunque este no es el único aspecto a considerar, el asunto de cómo afrontar el debate sobre el financiamiento de la educación superior se ha transformado en un terreno fértil para mostrar que hay que buscar una nueva óptica para dichas relaciones. Ello ha sido cada vez más evidente para los distintos actores, tras agotadoras jornadas de confrontación que han mostrado que hay que poner fin a un diálogo de sordos.

La oportunidad perdida: el Ministerio de Estado

Es en medio de estos cambios en el entorno socioeconómico y cultural y político del país y del comportamiento de los actores que surge la idea de establecer un canal que permitiera empezar a echar las bases de una nueva relación entre la educación superior y el Estado. En 1994 se nombra un Ministro de Estado para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología. La ocasión era propicia: un nuevo gobierno; la aprobación de un crédito adicional para financiar las insuficiencias presupuestarias inmediatas de la educación superior; un clima de expectativas desde el mundo académico que daba el beneficio de la duda para una nueva relación con la educación superior, aunado a la presencia de actores en otras instituciones, como el CONICIT y Fundayacucho, con capacidad de interlocución.

En el momento adecuado y en el lugar adecuado, se escogió el personaje inadecuado, aunque profesor a tiempo parcial de una universidad pública, su actuación y experiencia política universitaria era fundamentalmente la de una

universidad privada de buena calidad (la UCAB), pero alejado de la atmósfera tensa y creativa de la universidad pública. La idea no cuajó porque no se designó a alguien con el suficiente liderazgo y capacidad de convocatoria para estimular la creación de un nuevo diálogo y relación del Estado con el mundo universitario. Paralelamente, porque el Ministerio de Educación, confiado en esta figura creyó poder ocuparse sólo del resto del sistema educativo, creándose un vacío en la atención a la educación superior. Pero sobre todo porque no hubo una política detrás de este Ministerio de Estado, que desapareció sin que casi nadie se diera cuenta, más allá de los esfuerzos que hicieron algunos actores estatales tratando que esta buena idea no muriera en el primer intento, algo que obviamente no lograron.

Visto en perspectiva, la creación de un Ministerio de Estado para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología fue una oportunidad perdida. Su potencialidad se difuminó en un ejercicio retórico, a pesar de los esfuerzos que muchos actores gubernamentales y universitarios hicieron en sus inicios para que prosperara. Vale recordar que las universidades públicas saludaron la iniciativa como positiva. Lo que quedó de esta experiencia fue sólo el gesto político que se diluyó en la rutina que lo llevó a la muerte. Aún con la experiencia frustrante que este intento significó para muchos, mostró que algún significado tenía para los actores políticos el reclamo por construir nuevas relaciones entre el Estado y la educación superior, pero no pasó de allí. El verbo no se hizo carne.

Cómo surgió el “Nuevo Trato”

Paralelamente al intento fallido del Ministerio de Estado para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología, un conjunto de personas vinculadas a los organismos de ciencia y tecnología y a las universidades, pero actuando desde el Estado, venían tratando de perfilar lo que debió ser la política del fenecido Ministerio de Estado. Se trataba de definir algunas líneas de política para estimular una nueva relación entre las instituciones de educación superior, ciencia y tecnología con el Estado y su entorno social. Un trabajo tesonero que trataba de tejer lazos entre el Ministerio de Educación, el CONICIT, Fundayacucho, las Universidades Nacionales, la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional y PDVSA, en este último caso, tratando de establecer un vínculo entre las empresas estatales dinamizadoras de la economía, en especial con la industria petrolera, que pudiera servir de modelo para otras

relaciones del mundo académico con el empresarial público y privado. Como actores estatales y universitarios al mismo tiempo, entendían que había ciertos ejes estratégicos que había que atender: la introducción del modelo del Estado evaluador para la educación superior; la diversificación de las fuentes de financiamiento de la educación superior; todo ello en el marco de un intento de fortalecer «la inversión en capital humano». Percibían que era necesario que el Ministerio de Educación reasumiera su protagonismo en los problemas de la educación superior, una vez constatado que el Ministerio de Estado no lo estaba haciendo, y posteriormente porque ya había desaparecido, pero además acompañado por una red de instituciones vinculadas a la ciencia y la tecnología.

Aún cuando estos lineamientos estaban en proceso de elaboración y de discusión, una circunstancia los coloca en el debate público. El 17 de febrero de 1997, el Ministro de Educación, acompañado por los Presidentes del CONICIT, de Fundayacucho y de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados, anuncia un «Nuevo Trato para el desarrollo de recursos humanos, ciencia y tecnología y educación superior en Venezuela» (Cárdenas, 1998), presentado como una propuesta estratégica de inversión en capital humano, con los siguientes componentes:

1. Creación del **Fondo Nacional de Investigaciones Petroleras** para la participación de las universidades en los programas de desarrollo del sector petrolero público y privado.
2. Creación de un **Sistema Nacional de Evaluación Académica y Administrativa de las Universidades Nacionales** que permita la asignación racional de los recursos presupuestarios.
3. Desarrollo de **Nuevas Fuentes de Financiamiento** a través de Zonas Rentales, Parques Tecnológico e Industriales, que aumente la productividad de los activos de las universidades nacionales.
4. Ampliación de los **Programas de Formación de Capital Humano** para la atención de las necesidades del sector productivo con apoyo del Conicit y Fundayacucho.
5. Creación del **Fondo de Inversiones para el Desarrollo de la Infraestructura Física de las Universidades**, con apoyo del sector público y privado, y organismos multilaterales (BID, Banco Mundial).

Como suele suceder en la dinámica institucional del Estado y de otras organizaciones, un planteamiento con vocación estratégica puede ser rebajado a una jugada táctica por las urgencias del momento y ello no deja de tener consecuencias sobre su curso posterior. En el caso del «Nuevo Trato» se tomaron las ideas preliminares de una formulación todavía en ciernes y se lanzaron a la palestra pública en el peor momento: en las vísperas de un conflicto universitario en reclamo de ajuste salarial. En tal anuncio estuvieron ausentes las universidades nacionales, un componente básico para que este esfuerzo tuviera viabilidad. Déficit clave en el punto de partida de una política que para hacerse realidad debía contar con al menos la anuencia -mejor con el apoyo decidido- de los actores fundamentales de esas instituciones.

Lo que pudo ser el inicio de un replanteamiento de relación Estado-Educación Superior sobre nuevas bases, o al menos una carta de negociación para crear una nueva plataforma para esos vínculos, terminó convertido en una suerte de coartada para evadir el tema central de la huelga universitaria: el reajuste salarial. Con lo cual se le hizo un flaco servicio a un planteamiento -más allá de sus limitaciones- que era un buen punto de partida para establecer un nuevo contrato entre las instituciones de educación superior y el Estado.

La premura con que se convirtieron unos planteamientos preliminares en una propuesta y el momento en el cual fueron anunciados le restaron credibilidad. La mayor parte de sus puntos significaban la disposición de recursos que en el momento de su anuncio eran inciertos. Un año después sólo el Fondo de Investigaciones Petroleras, los programas de formación de capital humano del CONICIT y Fundayacucho y el Fondo de Rendimiento Académico se hicieron realidad, aunque con recursos sustancialmente menores a los originalmente sugeridos; las otras propuestas siguieron siendo una promesa, no pasaron de una declaración de buenas intenciones.

Lo sucedido con el llamado Nuevo Trato pasó más tarde con la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo de la Educación Superior (CONADES), iniciativas positivas, pero tardías y voluntaristas, ausentes de interlocución con actores fundamentales, no acompañadas con una política estratégica para la educación superior, y presentadas en ocasiones y formas que las devaluaron ante la opinión académica, su principal destinatario. En ambos casos, quedaron como gestos políticos, pero hechos en la ocasión y en la forma menos adecuadas, convirtiéndolas en tema para la controversia mas que para el diálogo.

El Nuevo Trato, como posteriormente la CONADES, fueron percibidas -más allá de las intenciones de sus gestores- como una artimaña para evadir la discusión de temas fundamentales. Su (mala) administración política las redujo en sus potencialidades. Quedan de ellas, aparte de ciertas iniciativas adelantadas, la intención de una búsqueda de nuevas relaciones entre el Estado y la educación superior.

¿Era nuevo el Nuevo Trato?

Los planteamientos del Nuevo Trato no eran nuevos, recogieron ciertamente algunas de las demandas que se venían haciendo desde las instituciones de educación superior, en particular de las universidades de mayor liderazgo y desde otros ámbitos de la sociedad, lo cual no es criticable, todo lo contrario, mostraba una capacidad de agregación de intereses, básico para construirle viabilidad a la transformación de la educación superior. Una de las carencias que puede percibirse es que estos planteamientos no estuvieran acompañados y articulados a una política estratégica para la educación superior. Constituyen elementos de ella, pero no pasaron de ser una pieza aislada de ella.

Fue una acción básicamente voluntarista. Un intento -legítimo, pero fallido- por romper la dinámica perversa de las relaciones Estado-Educación Superior. Aun con su propósito de fundar unas nuevas relaciones entre ambos, al ser una iniciativa puramente unilateral, sin una alianza previa con actores claves, y presentada en una forma y en una ocasión cargada de ruido comunicacional negativo (la demanda de reajuste salarial y el inicio de una huelga universitaria), desató una reacción opositora en bloque, en gran parte por la sospecha de que no se trataba de una política sino de una coartada ante una emergencia, una respuesta estratégica, en una circunstancia en la cual se exigía una salida coyuntural. No necesariamente ha tenido que ser así, si a la demanda del momento se hubiera respondido de otra manera, y sobre todo, si hubiera habido capacidad de previsión de un conflicto largamente anunciado. Antes de él, o como su colofón, hubiera sido entendido de otra manera. El momento de su anuncio fue claramente desacertado.

La presentación del Nuevo Trato fue percibido por unos como una maniobra para distraer la atención del reajuste salarial justamente planteado, por otros -más benévolos- como un rosario de buenas intenciones. Todos sus componentes implicaban una fuerte inversión de la cual no hubo en su momento sino

promesas. Demandas salariales frente a programas inciertos. No puede extrañar la respuesta: positiva frente a los propósitos, incrédula frente a su concreción, desconfiada por el momento en que fue anunciada.

No es que no se percibiera como una iniciativa positiva el Nuevo Trato, lo que la afectó, incluso cuando algunas de sus iniciativas se pusieron en marcha, fue la credibilidad como política de Estado, así como la ambigüedad de sus intenciones. No quedó claro si se trataba de una política de respuesta a la coyuntura o de largo aliento capaz de trascender el ejercicio de un gobierno. No se trata de escudriñar en las motivaciones recónditas de sus proponentes, sino de la percepción en los destinatarios, que obviamente la recibieron con muchas reservas, y más allá de lo desacertado de su forma y ocasión, uno de los elementos que afecta las políticas públicas es la reducida credibilidad que existe en diferentes sectores frente a las promesas gubernamentales. Una larga lista de incumplimientos de diferente tipo ha creado ese clima de incredulidad. No podía esperarse que frente a una política mucho más compleja que deudas largamente pospuestas, pudiera esperarse otra actitud de parte de las comunidades y autoridades de las instituciones de educación superior.

Obviamente, las resistencias no provenían sólo de esta fuente. Las potencialidades de la aplicación de las iniciativas del Nuevo Trato, si llegaban a formar parte de una política, significaban un cambio sustancial de las reglas del juego imperantes. Los defensores del *status quo* no las veían con agrado, y quienes desde el interior de los establecimientos las propugnaban, aunque las deseaban, tuvieron dudas de la voluntad política de quienes la proponían desde el Ejecutivo, máxime cuando en algunos aspectos se notaban ciertos desmayos o contradicciones entre el discurso y los hechos, bien de las autoridades educativas, bien de quienes tenían que hacerlas viables económicamente, léase: gabinete económico, alto gobierno, etc.

No se puede negar que algunos de los componentes del Nuevo Trato se concretaron: la creación y puesta en funcionamiento del Fondo Nacional de Investigaciones Petroleras (aunque con recursos mermados respecto a la proposición inicial); el reajuste y la mayor visibilidad de los programas de formación de recursos humanos del CONICIT y Fundayacucho; el decreto de creación de la CONADES (aunque sin la concertación necesaria, lo cual la convirtió en una iniciativa puramente gubernamental sin mayor trascendencia) y del Fondo de Estímulo Académico (FEA), un sistema de premiación monetaria por evaluación del desempeño, que terminó siendo aceptada a regañadientes por los profesores uni-

versitarios que postularon a él, para paliar momentáneamente sus mermados ingresos, pero sin mayores consecuencias, toda vez que se asumió como una oportunidad pasajera, como en efecto lo fue; el inicio de las negociaciones con el BID para el apoyo financiero a un programa de transformación y desarrollo de la educación superior que quedaron congeladas.

La creación de la CONADES y del FEA se convirtieron en el centro del debate. En el caso de la primera, a diferencia de la creación del Ministerio de Estado para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología, desde su anuncio fue interpretada como una iniciativa que vulneraba la autonomía universitaria, recuérdese que el clima político era completamente distinto, en este momento se había desvanecido la impresión de que se trataba de una política concertada, privaba una atmósfera de confrontación. En un intento de salvar esos obstáculos, el gobierno reformó el decreto de creación de la citada Comisión, aunque se mantuvieron elementos que sirvieron como argumentos para seguir enfrentándolo. De parte y parte no había clima de acuerdo, había posiciones tomadas, aunque el ejecutivo hizo un gesto de flexibilidad al reformar los decretos, de parte de sus oponentes se interpretó como una nueva coartada, a pesar que se estaba intentando encontrar un terreno para el acuerdo. Mirando en perspectiva, cada quien quería vencer al oponente, y como suele suceder en estas situaciones sumo-cero, ambos contrincantes se encontraron entrampados en su propósito de ganar/perder. No hubo manera de acercar las posiciones, persistió el empeño de mantener la creación de la Comisión, mientras desde la otra banda se la rechazaba.

La creación del Fondo de Estímulo Académico no tuvo mejor suerte. Asociada como estaba a la CONADES, fue desde sus inicios rechazada por las universidades. No hay que perder de vista que mientras se acordaba un ajuste salarial insatisfactorio, y los asesores del Ministro intentaban disuadirlo infructuosamente de su empeño en negar un porcentaje adicional aprobado por el CNU, poniendo el énfasis más bien en una política salarial con dos criterios: atender en el salario base los efectos de la inflación (homologación), y un componente adicional para el rendimiento evaluado (heterologación), como queda plasmado en un memorándum confidencial al que hemos tendido acceso (Ministerio de Educación, 1997), se agenciaron recursos para una bonificación al desempeño, que aunque de fuentes distintas (la primera del presupuesto nacional, recurrente; la segunda proveniente de la banca multilateral, no recurrente), por el momento

de su anuncio fue interpretada como una acción para hacer aceptar la propuesta salarial del Ministro, a cambio de una bonificación para una parte del personal académico que, como señalamos anteriormente, si fue aceptada no era por otra razón que por la precaria situación económica del personal académico.

Y sin embargo, persistió la percepción que esta política se quedó en el papel. Y como las ciencias sociales y políticas enseñan, no basta con tomar medidas y hacer gestos, si la política no es percibida como tal por los beneficiarios (o afectados) es como si no existiera. Y la percepción generalizada fue que se dejó atrás la política de los presupuestos incrementales para la educación superior y sus derivaciones, pero que nada la había sustituido, como no fuera un diálogo de sordos entre el ejecutivo y la educación superior, o como se ha señalado, “(...) priva como constante una actitud dominada por el enfrentamiento, el recelo y la desconfianza mutua, todo lo cual minimiza la capacidad de las propias instituciones y de un sector de la comunidad que está convencido de la necesidad de entablar un diálogo inspirado en nuevas reglas ajenas a la hostilidad como estilo de gestión. Es obvio (...) que si el gobierno desea apuntalar los procesos de cambio al interior de los centros universitarios debe dar señales que propicien este cambio, pero cuando los “nuevos tratos” que impulsa se inscriben en una lógica de pugna los resultados no pueden ser otros que reforzar el circuito de la hostilidad y acrecentar la separación entre los actores” (Cortázar, 1999: 46).

Ni homologación, ni heterologación

Tras el anuncio del Nuevo Trato, lo que vino fue un acuerdo a regañadientes de ajuste salarial y la promesa de un conjunto de políticas complementarias que no terminaron de concretarse, o lo hicieron pasajeramente. El anuncio de las nuevas orientaciones se hizo en nombre de la sustitución de la política de homologación por la de la heterologación, pero la realidad es que no tuvimos ni una ni otra. Se partió de una falsa dicotomía. La política de recursos humanos requiere tanto de una política de homologación como de heterologación. La primera debe ser entendida como un piso salarial común por el cumplimiento del desempeño básico; la segunda como un estímulo al desempeño destacado (Lovera, 1999). Nadie en su sano juicio va abandonar lo que existe por la promesa de algo que sigue siendo incierto. El gobierno y otros sectores satanizaron la política de homologación salarial basándose en sus perversiones, pero no se propuso una opción

viable para sustituirla, como no fuera una promesa de premiar el desempeño en el futuro.

No se quería aplicar la política de homologación vigente por sus inequidades, pero tampoco se puso en práctica una política salarial alterna para el personal de la educación superior. Nos encontramos en el limbo: ni homologación, ni heterologación. Y ello no se refiere únicamente a las remuneraciones. Como señalamos anteriormente, la homologación se transformó en una ideología de las relaciones entre el Estado y la educación superior en todos sus componentes. Tampoco en la política de financiamiento ha habido progresos sustantivos hacia una nueva política más sensible al desempeño, fuera del caso ya reseñado del financiamiento adicional para el programa de investigación, postgrado y bibliotecas, que ha sufrido recortes a lo largo de su aplicación.

Hablábamos de desmayos e inconsistencias en la política del Estado anunciada. Siguieron privando los criterios de asignación de recursos según parámetros históricos e inerciales. Es más, a lo poco que se ha avanzado en los últimos años en este terreno, como el llamado coeficiente variable para investigación y postgrado, no se le da prioridad, cuando podría ser una pieza clave en el estímulo a nuevas reglas del juego. Aquí es donde se puede juzgar la voluntad de impulsar una nueva política, aún con la resistencia de quienes -las autoridades universitarias de ciertas instituciones incluidas-, que quieren perpetuar un esquema de asignación presupuestaria insensible al desempeño y al desarrollo de los programas de cada institución.

La propuesta del Nuevo Trato implicaba una nueva óptica para atender a la educación superior, pero en aspectos fundamentales no se crearon nuevas reglas del juego, mientras se violentaban las existentes. No se logró introducir un nuevo esquema, pero ni siquiera se aplicó el existente que, aún con sus imperfecciones, da respuesta a algunos aspectos de la política de recursos humanos. Si bien deseamos una nueva política en este terreno, ante su ausencia no puede dejarse de actuar, pues en caso contrario lo que sucede es una descapitalización acelerada de los recursos humanos en las instituciones de educación superior, vale decir: renunciadas, reducciones de dedicaciones, y como podrá adivinarse estos casos se presentan preferentemente en el personal más calificado, el más demandado por otras organizaciones nacionales e internacionales. La indiferencia oficial frente a esta situación ha estado acompañada por la ausencia de una reacción contundente de las autoridades (y de los gremios), más allá de la retórica,

ante la gravedad y el peligro que comporta para el buen funcionamiento de las instituciones de educación superior.

Ciertamente una nueva política se impone, pero mientras ella no exista es un camino equivocado crear un clima desestimulante en las instituciones. Los problemas no se solucionan solos, pero si se dejan a su propia suerte e inercia, los correctivos y reformulaciones serán más costosos, no sólo económica sino institucional y socialmente, corriendo el riesgo que el deterioro avance más allá de lo reversible. Lo mejor es una nueva política adaptada a los nuevos tiempos y retos, pero hay que tener presente que hace falta una política de transición. Es la gran ausencia que percibimos, se sabe lo que queremos dejar atrás, se atisba lo que aspiramos, pero no se están construyendo caminos para transitar de alfa a omega.

La UCV y el Nuevo Trato

Por mucho que se critique, como lo hacemos, el carácter fragmentario e incompleto de la propuesta del Nuevo Trato, ella no dejó de estimular respuestas. Una de ellas, tal vez la más importante por su significación, no por sus resultados, fue la de la Universidad Central de Venezuela, que rompiendo con la tradición no se redujo a una reacción defensiva frente al Nuevo Trato, produjo una declaración proactiva: la propuesta de una negociación estratégica entre la UCV y el gobierno nacional, aprobada por el Consejo Universitario de esa institución en marzo de 1997 (UCV. Consejo Universitario, 1997).

Se trata de una propuesta de compromisos que se propone asuman la UCV, el gobierno nacional y ambos en un horizonte temporal de cinco años, como punto de apoyo a la transformación académico-administrativa de la UCV. Se trata de un planteamiento para hacer realidad una nueva relación entre la universidad, el Estado y la sociedad.

Según esta propuesta, la UCV se comprometería a: 1) perfeccionar la evaluación académico-administrativa del personal (mejorar el desempeño y ajustar el número del personal académico a las necesidades reales de sus programas); 2) la redimensión y a reorganización del personal administrativo y de servicio (hasta alcanzar una relación adecuada trabajador/profesor), así como la aplicación de normas de estímulo, rendimiento y permanencia estudiantil; 3) fortalecimiento y eficiencia de los servicios de apoyo académico y de bienestar estudiantil; 4) revisar las políticas de admisión estudiantil para hacerlas más equitati-

vas; 5) mantenimiento de la gratuidad de la enseñanza, pero sincerando los aranceles y las tarifas de servicios; 6) estímulo a los ingresos adicionales al presupuesto ordinario, por prestación de servicios y contribución de los egresados; 7) optimizar el uso del tiempo docente, teniendo como meta los 200 días de clase por año y un calendario único de actividades; 8) racionalización del uso del presupuesto; 8) estímulo a los vínculos con los egresados y con el sector empresarial.

Se exigía del gobierno nacional los siguientes compromisos: 1) incremento anual del presupuesto de educación hasta alcanzar el 7% de PIB; 2) incremento anual de la asignación presupuestaria para la investigación científica y tecnológica hasta alcanzar el 2% del PIB; 3) mantener el presupuesto de las universidades en un nivel no inferior al 37% del presupuesto destinado a la educación; 4) creación dentro del presupuesto de las universidades de una partida de inversión para el crecimiento y mantenimiento de la planta física y para proyectos especiales de producción de bienes y servicios de importancia nacional; 5) compromiso de utilizar los servicios de la universidad para el mejoramiento de la enseñanza del sistema educativo; 6) favorecer el desarrollo de la zona rental de la UCV y de parques tecnológicos e industriales a través de partidas de inversión específicas para esos fines; 7) dictar disposiciones para que el sector público cumpla con el decreto que establece la obligación de contratar los servicios que estas puedan suministrarle.

Se establecían, igualmente, un conjunto de compromisos mutuos: 1) trabajo conjunto del gobierno, el Congreso y la UCV para definir el monto presupuestario básico que requiere la universidad para desarrollar sus actividades básicas; 2) definición conjunta entre el gobierno y la universidad de recursos adicionales a ser otorgados en función del desempeño y productividad en las distintas áreas.

Finalmente se proponía que ambas partes designaran los representantes que trabajarán en la construcción de la viabilidad de las propuestas específicas.

Aunque el Ministro de Educación respondió positivamente a esta propuesta y se designaron los representantes de ambas partes para iniciar el proceso, el saldo fue absolutamente negativo. Tanto por parte de la UCV como del gobierno nacional todo quedó en pura retórica. Y aún así este paso de la UCV tiene significación. Es al menos una declaración de intenciones sin precedentes. Podría convertirse en una bandera de las fuerzas del cambio de esa universidad o un reto lanzado desde el gobierno a la UCV. De hecho, frente al nuevo gobierno, la UCV

le planteó al Presidente Chávez retomar este enfoque de relaciones y acuerdos entre la universidad y el Estado (UCV. Consejo Universitario, 1999).

No habría que menospreciar que algunos pequeños cambios reglamentarios y otras iniciativas en la UCV estén impulsando con sordina esta agenda. La UCV, así como otras instituciones líderes del mundo universitario, tienen una responsabilidad particular en el ejercicio de un liderazgo para el cambio. Si ellas lo impulsan pueden convertirse en el motor de las transformaciones del conjunto de las instituciones universitarias y de la educación superior. Si ellas son conservadoras, igualmente actúan como freno a los cambios, de allí la responsabilidad que pesa sobre sus hombros.

No hay duda que un nuevo clima se vive en las instituciones de educación superior. Es una guerra entre el cambio y la conservación, donde en unas batallas vence un bando y en otras el contrario. El resultado final está por verse, aunque a pesar de las resistencias las transformaciones están abriéndose camino, con la desventaja que al no haber un plan de vuelo claro ni una voluntad política decidida, el desenlace es aún incierto. Puede operarse un proceso de transformación permanente, aún a ritmos insatisfactorios, pero también puede darse un empate de avances y retrocesos que signifique una transformación más costosa más adelante.

Fuerzas externas e internas

Una nueva relación entre la educación superior, el Estado y la sociedad está emergiendo. Desde las instituciones se reclama al Estado que no actúa en consecuencia; desde el gobierno se echa de menos una acción decidida de las instituciones para impulsar los cambios necesarios; diferentes expresiones del resto de la sociedad también se pronuncian insatisfechas por lo que desde el Estado y desde las instituciones se hace para mejorar y transformar a la educación superior. Y todos deberían estar conscientes que la acción desde uno de los puntos no basta, hace falta un esfuerzo mancomunado.

Existen propósitos de cambio en las instituciones de educación superior, en el Estado y la sociedad, pero ellos sólo episódicamente se encuentran. Las fuerzas de la transformación presentes en cada de uno de estos ámbitos no pueden solas, requieren del impulso de las otras. Sólo si somos capaces de unir esfuerzos podremos encontrar la sinergia necesaria para que el cambio sea una realidad,

en caso contrario seguiremos atrapados en los reclamos mutuos, infructuosos al neutralizarse unos a otros: esfuerzos de las instituciones sin apoyo estatal; intentos intervencionistas desde el Estado ignorando la opinión de las comunidades afectadas; incomprensiones desde la sociedad de las características de las instituciones, están condenados al fracaso. Las fuerzas del cambio en todos los ámbitos deben definir una agenda común, limando asperezas y desencuentros, comprendiendo las dinámicas de cada ámbito, y buscando el terreno común para apoyarse.

Las fuerzas internas a las instituciones y las fuerzas externas a ellas requieren de una alianza basada en objetivos comunes y complementarios. El voluntarismo, frecuentemente estimulado por la urgencia de los cambios, no es un buen expediente. Esto vale para las instituciones de educación superior, para el Estado (y el gobierno) y para el resto de la sociedad. Si no se produce este encuentro de las fuerzas del cambio interno y externo, no habrá posibilidades de una transformación de la educación superior y de una nueva relación entre ella con el Estado y la sociedad.

Una nueva oportunidad para el cambio de la educación superior

En el proceso de cambio que está viviendo Venezuela desde 1999 (más allá de las observaciones a su forma y contenido), como desenlace de tendencias que venían expresándose desde tiempo atrás, las universidades y la educación superior también deben ser actores y sujeto, vale decir: que sean capaces de someterse al escrutinio público y de establecer nuevas reglas del juego al interior de las instituciones, con el Estado y la sociedad. Se abre una nueva oportunidad para motorizar las transformaciones que requiere la educación superior, aun cuando los signos no son claros sobre la orientación del nuevo gobierno.

La nueva Constitución, elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) con absoluta hegemonía de la bancada oficialista, en lo que a educación se refiere siguió presa de una visión conservadora, populista y poco participativa, perdiendo la oportunidad de establecer nuevos principios rectores que fueron sugeridos en el debate nacional (Asamblea Nacional de Educación, 1999; Carvajal, 1999a; 1999c). Se ha destacado que una mayoría significativa de los artículos sobre educación está inspirado o reproduce los de la Ley Orgánica de

Educación de 1980 y la Ley de Universidades de 1970 (Mundó, 2000), otorgándoles ahora rango constitucional: gratuidad de la educación (ahora extendida hasta los estudios profesionales); autonomía universitaria (restringida a las instituciones que la tienen en la actualidad, dejando a la legislación la posibilidad para otras instituciones universitarias). En fin, pocas innovaciones y muchas rigideces que pueden comprometer el futuro de la educación, queda la oportunidad de abrir nuevos caminos en la nueva normativa legal.

Después de aprobada la nueva Constitución y disuelto el Congreso Nacional, en el período de transición hasta la elección del nuevo parlamento unicameral (Asamblea Nacional), funcionó la Comisión Legislativa Nacional (CLN), mejor conocido como el “Congresillo”, en esta instancia, basándose en el Decreto de la ANC que le atribuía a la CLN la competencia para “considerar medidas para la reestructuración y reforma de la Educación Superior”, se intentó decretar una normativa aplicable a las universidades autónomas que, dejando de lado a los organismos de co-gobierno electos y la autonomía universitaria, ordenaba la elección de una reducida comisión en cada universidad que en tres meses presentaría un plan de reformas de aplicación inmediata, lapso en el cual quedaría diferido cualquier proceso electoral universitario; en los últimos treinta días, las comisiones de las distintas instituciones sesionarían en forma conjunta para armonizar los diferentes proyectos de cada universidad y elaborarían un Anteproyecto de Ley de Educación Superior. Había dos versiones: uno como decreto y otro en forma de exhortación, pero con contenidos muy similares, en uno de ellos entre las “credenciales” para los representantes profesoraes a las citadas comisiones, se exigía demostrar “estar auténticamente comprometidos con el proceso de transformación que se está materializando en Venezuela”(sic) (Comisión Legislativa Nacional, 2000). Esta propuesta fue abandonada ante el rechazo de las universidades y sustituida por una exhortación a emprender las reformas, pero es indicativa de ciertas concepciones presentes en los seguidores del actual gobernante. En ese mismo escenario se formuló una propuesta de reforma parcial de la Ley de Universidades con la colaboración de universitarios afectos al gobierno, poco conocida por la opinión pública, que aunque no prosperó en esa oportunidad, señala orientaciones sobre las reformas a emprender, algunas plantean innovaciones positivas, mientras otras apuntan a un versión centralista de la administración de la educación superior (S/A, 2000), algunas de estas propuestas están reflejadas en los documentos posteriores del Ministerio de Educación y de la OPSU. Debe tenerse presente que frente a estos asuntos no hay una visión única y que como en otros terrenos se debaten las distintas co-

rrientes del “chavismo”, que no es una concepción homogénea, como han señalado distintos analistas (Vivas, 1999; Petkoff, 2000).

La orientación del nuevo gobierno respecto a la educación superior se ha ido perfilando progresivamente, Carmen García Guadilla ha logrado identificar las siguientes prioridades: 1) Responder a situaciones irregulares en instituciones de educación superior públicas y privadas: nombramiento de autoridades interinas y comisiones reestructuradoras; resoluciones para regularizar carreras y establecimientos sin la debida autorización; 2) Búsqueda de criterios de organización de la diversidad de las instituciones de educación superior; 3) Modificar los mecanismos de ingreso estudiantil para alcanzar mayor equidad; 4) Fortalecimiento de la carrera académica: diferenciación de sueldos de acuerdo a méritos académicos; fortalecimiento de los postgrados y la investigación; dotación de bibliotecas y desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación; 5) Nuevo esquema de financiamiento: modelo de presupuesto basado en criterios técnicos; racionalización de recursos; presupuesto básico y asignaciones adicionales por desempeño; proyectos especiales con financiamiento del Banco Mundial para mejoramiento de la calidad y la equidad; 6) Negociaciones estratégicas gobierno-universidades (García, 2000).

En un documento del Vice-Ministerio de Educación Superior obtenemos más precisiones sobre las políticas y estratégicas para el desarrollo de la educación superior. Allí se señalan siete políticas para la educación superior: 1) Organizar el Sistema de Educación Superior; 2) Instrumentar la negociación estratégica entre las instituciones y el Estado; 3) Mejorar la equidad en el acceso y la prosecución de los estudiantes; 4) Elevar la calidad y la eficiencia de las instituciones; 5) Promover y fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional; 6) Lograr una mayor pertinencia social de los distintos ámbitos territoriales; 7) Promover una mayor interrelación del Sector con las comunidades, mediante procesos integrales de extensión. En dicho documento se identifican las estrategias para poner en práctica dichas políticas (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2000).

Un segundo documento que nos permite esclarecer los propósitos e instrumentos para atender los problemas del mundo universitario, se trata del Proyecto “Mejoramiento de la calidad y de la equidad de la educación universitaria en Venezuela” (OPSU, 2000), que busca obtener financiamiento de las agencias multilaterales (en este caso del Banco Mundial) para ponerlo en práctica. El proyecto contempla lo siguiente: 1) Elevar la calidad del sistema de educación uni-

versitaria: establecimiento de un sistema efectivo de evaluación y acreditación institucional, que promueva una mayor calidad de las universidades, a fin de incrementar su impacto social, y al fortalecimiento institucional, a través de la formación académica de los docentes-investigadores que el sector requiere, la optimización de su desempeño mediante incentivos vinculados con el rediseño de la carrera académica y el mejoramiento de los servicios de apoyo académico; 2) Mejorar la equidad en el acceso y optimizar el desempeño de los estudiantes de educación universitaria: promover el acceso a las universidades de estudiantes académicamente calificados, reduciendo las desigualdades derivadas del nivel socioeconómico, la procedencia geográfica y al tipo de institución escolar de procedencia (pública y privada), así como optimizar su desempeño a través de auxilios financieros a los estudiantes más pobres y de servicios estudiantiles y programas académicos dirigidos a reducir las deficiencias de formación producto de dichas desigualdades. 3) complementa el proyecto un programa de comunicación y negociación para facilitar su viabilidad socio-política.

Las orientaciones de la política de educación superior del gobierno de Chávez, que se ha ido perfilando, están rescatando algunas de las líneas que durante los últimos tiempos se han ido proponiendo desde diferentes sectores. Algunas de ellas que en el pasado fueron enfrentadas por los actores oficiales actuales desde la oposición (García, 2000), otras que marcan una diferenciación en énfasis (justificados), como las referidas a la atención de los problemas de falta de equidad en el acceso de los estudiantes de bajos recursos a la educación superior, particularmente en las universidades, así como en una acción más decidida de regulación estatal de este sector educativo. Quedan pendientes otros asuntos sobre los cuales no hay una orientación definitiva en la esfera oficial, en particular la de la forma de abordar la reestructuración de la educación superior para convertirlo en un verdadero sistema (¿unitario o binario?), la forma de abordar la reestructuración de las instituciones, la necesidad de diversificar la fuentes de financiamiento de la educación superior, la forma de asociar el acceso gratuito a la educación con el rendimiento, entre otros.

Entre las acciones que ha tomado el nuevo gobierno están, además de las ya señaladas, dos que vale la pena destacar. La primera, el mejoramiento de las remuneraciones del personal académico, que aunque con muchos retrasos indica un orientación a valorar el puntal estratégico de las instituciones de educación superior: su talento humano. La segunda, el inicio de la negociación gobierno-universidades (la primera con la UCV), aunque hay que decir que seis meses

después del acto protocolar de instalación de la comisión negociadora no se ha producido ninguna otra, la experiencia frustrante del gobierno anterior podría repetirse si no se le da prioridad. Se supone que esta sería la primera experiencia de muchas, por lo cual ésta debería ser el prototipo. Mal comienzo, pero todavía se está a tiempo para enmendar los errores.

Los cambios necesarios en la educación superior deben realizarse preservando los principios pluralistas de toda sociedad democrática. Advertencia que no está de más ante manifestaciones preocupantes de autoritarismo y doctrinalismo en muchas áreas, entre ellas la educación (Albornoz, 2000).

Es objeto de debate si el gobierno de Chávez será capaz de impulsar un “ajuste estructural” en la educación superior (Albornoz, 1999; 2000). Ciertamente “nadie hubiera pensado –a comienzos de los noventa- lo mucho que aconteció en el ámbito político, y lo poco que sucedió en el ámbito de la educación superior”. Paradoja más llamativa cuando Venezuela tiene pendiente dos generaciones de cambio, las que ya realizaron otros países, y las que se derivan de los nuevos retos del presente, con una ventaja: poder emprender las transformaciones asimilando las experiencias (positivas y negativas) de sus antecesores (García, 2000). Pero el tiempo no pasa en vano, en política no puede perderse el momento en el cual la sociedad acepta los cambios radicales, imponiéndose a los intereses creados, pasado ese *tempo* los cambios son posibles, pero más traumáticos, o quedan congelados hasta una nueva oportunidad histórica (Albornoz, 2000).

Es temprano para hacer pronósticos en un proceso político contradictorio y lleno de incertidumbres, como todo proceso de cambios, con gestos de transformación y señales de conservación, donde se mezclan los intentos por enfrentar distorsiones durante demasiado tiempo permitidas y no atendidas, y concesiones a un discurso neo-populista que en la práctica alimenta esas distorsiones. Diferentes corrientes se debaten tanto dentro como fuera de la esfera oficial. En el propio poder ejecutivo hay diferentes discursos y concepciones, unos añorando una huida a un pasado inviable, otros apostando a un porvenir a la vez equitativo y productivo, lo mismo se puede decir de los actores de los otros poderes públicos. Pero allí no termina la lista, muy a pesar de quienes están presos de una visión mesiánica, fundamentalista y autoritaria, en toda sociedad verdaderamente democrática no hay una verdad única, ni un interprete omnipotente de la realidad, todo es producto de un debate y una construcción colectivos, la riqueza del proceso social proviene de la fecundidad y potencia de saber escuchar los signos

de los tiempos y lo que tienen que decir todos los ciudadanos, no sólo una parte de ellos, también allí hay orientaciones hacia el pasado y al futuro. Y después de escuchar las más variadas voces, y sin menospreciar lo que hemos logrado como sociedad, a pesar de sus imperfecciones y distorsiones, actuar. Hacerlo con el tino de quien construye con continuidades y rupturas un mejor porvenir.

Si las orientaciones que ha anunciado el gobierno se ponen en práctica y si se llevan a cabo de manera participativa, hay una nueva oportunidad para la transformación de la educación superior. Hace falta la iniciativa de los actores estatales, universitarios y del resto de la sociedad para que cerremos un capítulo de relaciones del Estado, la sociedad y las instituciones y comunidades de la educación superior plagada de incomprensiones y males entendidos, abriéndonos al encuentro tenso, pero fructífero entre estos ámbitos que en medio de desencuentros se necesitan.

Tratos y maltratos a la educación superior

Estas notas, seguramente incompletas, de las relaciones entre la educación superior, el Estado y la sociedad venezolana no pretenden sino apuntar una reflexión, muchos de sus pasajes no cuentan con la distancia en el tiempo que permita un balance que tome en cuenta muchos elementos probablemente ausentes y no considerados en toda su dimensión. No hemos querido sino mostrar una trayectoria de unas relaciones conflictivas aunque no necesariamente antagónicas, buscando identificar cómo desde el Estado y las instituciones de educación superior se han concebido y practicado sus interrelaciones. Una mirada que más allá de las intenciones manifiestas y latentes de los actores siguen siendo problemáticas.

La propuesta de un nuevo trato con las universidades no puede concebirse como una iniciativa puramente estatal, y por más que se inspire en planteamientos largamente defendidos por el mundo universitario, tampoco puede ser el simple reflejo de éstos, más bien el resultado de un encuentro de ambos. El intento que se ensayó en 1997 como formulación fue poco densa y torpemente instrumentada, pero como intencionalidad reflejó una nueva óptica para construir unas relaciones Estado-Educación Superior sobre unas bases más cercanas a los retos que la sociedad venezolana tiene planteados. El análisis de los viejos y nuevos tratos (y maltratos) a la educación superior pueden servirnos para aprender y para construir un escenario innovador donde gane la sociedad venezolana. Y

parece obvio que la responsabilidad de lo sucedido como de las respuestas de cara al porvenir no están de un solo lado. Hace falta asumir la co-responsabilidad de los distintos actores socio-políticos y mostrar voluntad de cambio para fundar unas relaciones de nuevo tipo, tensas pero constructivas, entre la educación superior, el Estado y la sociedad.

Bibliografía

- ALBORNOZ, Orlando (1999). **Del Fraude a la Estafa: Las políticas educativas en el quinquenio del gobierno de Rafael Caldera-II (1994-1999)**, Caracas: FACES, UCV.
- ALBORNOZ, Orlando (1999). **Cuba y China: ¿Son opciones académicas para Venezuela?**, Caracas: FACES, UCV.
- ASAMBLEA NACIONAL DE EDUCACIÓN (1999). "Ocho criterios para el cambio constitucional en educación (según la visión de la Asamblea Nacional de Educación)". Caracas: **Asuntos**; Año 3, N° 6, CIED-PDVSA.
- BRUNNER, José Joaquín (1990). **Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos**. Santiago de Chile. FCE.
- BRUNNER, José Joaquín (1994). "Evaluación y Financiamiento: Bases para un nuevo contrato social entre educación superior, Estado y sociedad en América Latina": Lovera, Alberto (Comp.), **Reconversión Universitaria**. Caracas: Fondo Editorial Trópykos/ Fundación Gual y España/Fondo Editorial APUCV-IPP.
- CÁRDENAS, Antonio Luis (1998). **Educación para todos (Documentos de una gestión)**. Caracas: Fondo Editorial IPASME.
- CARVAJAL, Leonardo (1993). "Apuntes para la transformación educativa": Encuentro Nacional de la Sociedad Civil, **Encuentro y alternativas. Venezuela 1994**. Caracas: Conferencia Episcopal Venezolana/ Universidad Católica Andrés Bello.
- CARVAJAL, Leonardo (1998). "Discurso del Dr. Leonardo Carvajal": **Asamblea Nacional de Educación. Discursos y Ponencias**. Caracas: Consejo Nacional de Educación.
- CARVAJAL, Leonardo (1999a). **La Asamblea Nacional de Educación ante el país y el nuevo gobierno**. Caracas: UCAB.
- CARVAJAL, Leonardo (1999b). **Educación y Constituyente**, Cuadernos de Discusión, N° 6. Caracas: Centro Gumilla/SIC/Quinto Día/ILDIS.

- CARVAJAL, Leonardo (1999c). "La Educación según la Asamblea Nacional Constituyente: un modelo poco participativo, conservador y elitista": Carvajal, Leonardo (2000), **Para Transformar la Educación**. Caracas: UCAB.
- CILENTO, Alfredo (1994). **El presupuesto universitario: ineficiencia e insuficiencia**. Caracas: mimeo.
- COMISIÓN LEGISLATIVA NACIONAL (2000). **Articulado del proyecto de decreto de la Comisión Legislativa nacional sobre la creación de las Comisiones de Renovación Universitaria/Borrador Confidencial: Comisión Legislativa Nacional**, Caracas.
- CORTÁZAR, José Miguel (1994). "Acceso a la universidad y estratificación sociocultural": Lovera, Alberto (Comp.), **Reconversión Universitaria**. Caracas: Fondo Editorial Trópykos/Fondo Editorial APUCV-IPP/Fundación Gual y España.
- CORTÁZAR, José Miguel (1999). "Las políticas públicas en la educación superior venezolana: o la comedia de las equivocaciones". Caracas: **Tharsis**, Año 3, N° 5-6.
- DE VENANZI, Francisco (1986). "Meritocracia e Igualdad de Oportunidades en la educación Superior": Universidad Central de Venezuela (1988), **Boletín del Archivo Histórico**, N° 7. Caracas: Ediciones de la Secretaría de la UCV, Tomo II.
- FAPUV (1991). "Declaración de Sartenejas: Hacia una Política Integral para el Personal Académico Universitario". Caracas: **Punto Semanal**, Año 2, N° 55.
- GAMUS, Esther (1997). "La Educación y el Trabajo del futuro": Aranda, Sergio (Coord.), **Visiones de Futuro. Economía, Educación y Trabajo**. Caracas: CENDES.
- GARCÍA GUADILLA, Carmen (1996). **Conocimiento, Educación Superior y Sociedad**. Caracas: CENDES/Editorial Nueva Sociedad.
- GARCÍA GUADILLA, Carmen (2000). "Educación Superior en Venezuela en el contexto de una singular transición política": Rodríguez, Roberto (Comp.), **Reformas de los sistemas de enseñanza superior, una perspectiva internacional**. México: UNAM-ANUIES, en prensa.
- HERNÁNDEZ, Tosca (Comp.) (1982). **Francisco De Venanzi y la APIU**. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana/APIU.
- LÓPEZ, Alexander (1998). **La Universidad Central de Venezuela y el debate político nacional. 1958-1970**. Caracas: UCV, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

- LOVERA, Alberto (1992). "La investigación universitaria: ¿Carrera académica o carrera de obstáculos?": APIU, **Taller sobre política y organización de la investigación en la UCV**. Caracas: APIU.
- LOVERA, Alberto (1995). "La universidad en la encrucijada del cambio": **Agenda Académica**, Vol. 2. Caracas: Vicerrectorado Académico UCV.
- LOVERA, Alberto (1999). "La Remuneración del Personal Académico: de la homologación a la heterologación": Lovera, Alberto (Ed.), **Gerencia y Financiamiento de la Educación Superior**. Caracas: Fondo Editorial Fundayacucho.
- MAGALLANES, Rodolfo (2000). **Educación Superior, Mercado Laboral e Igualdad Social en Venezuela**. Santo Domingo, República Dominicana: V Congreso Internacional del CLAD.
- MARTÍNEZ L./VESSURI, Hebe (1999). "Estado y Educación Superior en Venezuela: desafíos para las políticas públicas": Villarroel, Cesar (Comp.), **Universidad, Estado y Evaluación. Nuevas relaciones y compromisos**. Caracas: Fondo Editorial Fundayacucho.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1997). **Memorándum confidencial para el Ministro de Educación**, Caracas.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES (2000). **Políticas para el Desarrollo del Educación Superior en Venezuela. Período 2000-2005**. Caracas: Viceministerio de Educación Superior.
- MUNDÓ, Mabel (2000). "El Derecho a la educación en las Constituciones de 1999 y de 1961: Reflexiones sobre principios, recursos y aprendizajes para la elaboración de la política educativa": Maigón, Thais (Ed.), **Diseño de Políticas Públicas**. Caracas: CENDES, en prensa.
- OPSU (2000), **Proyecto de Mejoramiento de la calidad y de la equidad de la educación universitaria en Venezuela**, Caracas.
- PETKOFF, Teodoro (2000). **Una segunda opinión**. Caracas: Planeta.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. CÁMARA DE DIPUTADOS (1984). **Exposición de Motivos y Proyecto de Ley de Educación Superior**, Caracas.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. CÁMARA DE DIPUTADOS (1988). **Proyecto de Ley de Educación Superior. Informe de la Comisión Bicameral de Educación y Cultura**, Caracas.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. CÁMARA DE DIPUTADOS (1997). **Proyecto de Ley de Educación Superior**, Caracas.
- SALVADO, Silvia (1999). "El financiamiento del gasto universitario. Propuestas": Lovera, Alberto (Ed.), **Gerencia y Financiamiento de la Educación Superior**. Caracas: Fondo Editorial Fundayacucho.

- S/A (2000). **Propuesta de Reforma Parcial de la Ley de Universidades** (Papel de trabajo 2), 2-3-2000, Caracas.
- UCV (1986). **Análisis del Proyecto de Ley de Educación Superior**. Caracas: Ediciones del Vicerrectorado Administrativo.
- UCV. CONSEJO UNIVERSITARIO (1997). **Propuesta para una negociación estratégica entre la Universidad Central de Venezuela y el Gobierno Nacional**, Caracas.
- UCV. CONSEJO UNIVERSITARIO (1999). **Planteamientos del Consejo Universitario de la UCV al Presidente Electo**, Caracas.
- UCV. VICERRECTORADO ADMINISTRATIVO (1999). **30 Años de Presupuesto de la UCV (1969-1998)**. Caracas: UCV, Vicerrectorado Administrativo, Oficina Central de Programación y Presupuesto.
- VALECILLOS, Héctor (1994). **Fuga de cerebros en Venezuela**. Caracas: Vaddell Hermanos editores.
- VILLARROEL, Cesar (1998). "La nueva relación entre el Estado y la comunidad universitaria: un mejor trato para la universidad": Villarroel, Cesar (Comp.), **Universidad, Estado y Evaluación. Nuevas relaciones y compromisos**. Caracas: Fondo Editorial Fundayacucho.
- VIVAS, Leonardo (1999). **Chávez. La Última Revolución del Siglo**. Caracas: Planeta.
- WILLS, Eucaris et. al. (1994). "Un sistema de evaluación institucional para la UCV": **Agenda Académica**, X, Vol. 1. Caracas: Vicerrectorado Académico UCV.